

BIBLIOGRAFÍA

JOSÉ LUIS CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR: *Ley y Administración pública (Una contribución a la historia dogmática del principio de legalidad administrativa)*, Madrid, Iustel, 2025, 439 págs.

Este libro es, sin ninguna duda, una de las novedades bibliográficas más relevantes del año 2025 en el ámbito del Derecho Administrativo. Como el profesor Carro explica al inicio, el núcleo central viene dado por su discurso de ingreso en la Real Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación en 2012, en que analizó la historia de la potestad reglamentaria desde un punto de vista doctrinal. El autor concibe el libro como un ensayo de *Dogmengeschichte*, esto es, de historia de las doctrinas o ideas jurídicas; y, desde luego, el dominio que muestra de los autores de los siglos XIX y XX —especialmente de los alemanes e italianos— alcanza cotas de auténtica erudición. Quien fue catedrático de Derecho Administrativo durante muchos años en la Universidad de Santiago de Compostela pone así de manifiesto su sólida formación en Italia y Alemania. De alguna manera, vuelve al final de su carrera académica a visitar a sus clásicos y lo hace, además, para examinar de nuevo lo que con toda razón califica de “fundamento esencial” del Derecho Público, a saber: el principio de legalidad de la Administración.

El libro se estructura en dos partes. La primera es una ampliación del arriba mencionado discurso académico. Trata sobre la posición de la Administración en los orígenes del Estado constitucional o, mejor dicho, sobre las construcciones doctrinales alemanas e italianas —y, en alguna medida, francesas— a propósito de la sujeción de la Administración a la legalidad hasta el primer tercio del siglo XX. A España se le dedica una atención marginal, por considerar que no aportó ninguna elaboración original. Con todo, en esta primera parte se incluye un capítulo sobre la formación del contencioso-administrativo, donde se da cuenta de la conocida controversia de los administrativistas españoles sobre esa materia. La primera parte se cierra con un extenso capítulo sobre la noción de ley en sentido material; noción que es crucial para determinar cuál debe ser el contenido de la ley y, más en general, qué debe entenderse por ley.

La segunda parte aborda una serie de cuestiones muy variadas, cuyo elemento común es guardar alguna relación con el principio de legalidad de la Administración: la llamada “crisis de la ley”, la idea de competencia administrativa, el sentido actual de las reservas de ley, la posición de la Administración allí donde no hay ley y la denominada “actividad administrativa informal”, o el principio de legalidad en la globalización.

Este libro del profesor Carro, que sobre todo en su segunda parte es básicamente una colección de estudios, mantiene una notable unidad temática. Solo en

algunos contados capítulos, como son los dedicados a la formación del contencioso-administrativo o a la idea de competencia administrativa, el nexo con el hilo principal resulta lejano. Debe destacarse, en todo caso, el excelente conocimiento de la doctrina clásica y la familiaridad con la doctrina moderna de que hace gala el autor, cuya prosa por lo demás es decididamente clara. No se trata en absoluto de un libro difícil de leer. Es más: podría recomendarse con provecho a los jóvenes publicistas, a fin de que se familiaricen con los clásicos; algo especialmente necesario para contrarrestar la tendencia a la hiperespecialización y a olvidar —cuando no a infravalorar— los grandes problemas. La lectura de este libro puede ser útil también para los publicistas más experimentados, dada la riqueza de detalles y matices doctrinales que contiene.

Dicho cuanto precede, la relevancia del tema y la personalidad del autor tal vez justifiquen exponer brevemente alguna reflexión adicional. A decir verdad, este libro es más un análisis sobre las doctrinas elaboradas por los juristas que sobre la evolución institucional de los problemas que esos juristas trataron. Esto resulta muy visible en lo que concierne al concepto de ley material: sin duda fue una cuestión central para los publicistas europeos con anterioridad al constitucionalismo surgido tras la Segunda Guerra Mundial y es admirable, como pone de relieve este libro, la variedad de construcciones doctrinales caracterizadas por sutiles diferencias. El concepto de ley material era fundamental porque servía para delimitar aquello de lo que la ley necesariamente debe ocuparse; lo que permitía, a su vez, no definir la ley mediante un criterio meramente formal —la voluntad del Parlamento, o de este junto con el monarca— y evitar la caracterización de la ley como un puro imperativo. Pero hoy ese esfuerzo dogmático tiene escasa relevancia práctica, porque allí donde existe una Constitución dotada de verdadera supremacía normativa es ella la que delimita el contenido necesario y el contenido posible de la ley y es ella, asimismo, la que da las claves para distinguir entre normas jurídicas y actos de aplicación de normas. En otras palabras, si se enmarcan las construcciones de los juristas en su contexto histórico-político, es claro que las teorías generales —lo que los privatistas llaman la “parte general”— cumplían una función prescriptiva, como ha señalado Michael Stolleis. Esto seguramente tenía sentido entonces, por más que su congruencia con una cultura jurídica acusadamente positivista no dejase de ser cuestionable; pero hoy suena terriblemente abstracto.

Siempre a propósito de la conveniente contextualización de la visión de la ley y del principio de legalidad, puede ser útil comparar la doctrina europea —que tan minuciosamente expone el profesor Carro— con la tradición anglo-americana, o incluso con el ordenamiento de la Unión Europea. Se trata de experiencias que, dentro del liberalismo jurídico-político, parten de un entendimiento distinto de la separación de poderes. Ello es evidente en el caso de la Unión Europea, porque ni siquiera puede hablarse con propiedad de diferenciación entre los poderes legislativo y ejecutivo: lo que hay es un complejo sistema de *checks and balances*, donde los tipos de normas y la legalidad misma responden a un esquema original.

Pero incluso en la tradición anglo-americana, innegablemente anclada en el principio de separación de poderes, la ley y el principio de legalidad se conciben de un modo distinto al que proviene de la Europa del siglo XIX. Uno podría efectivamente preguntarse por qué a los ingleses o a los norteamericanos les preocupa mucho menos la definición de la ley, y por qué no utilizan fórmulas como “fuerza de ley” o “rango de ley”. Tal vez la respuesta esté en que nunca se le ha reconocido una autónoma capacidad normativa al poder ejecutivo; es decir, nunca se planteó seriamente la cuestión del reglamento independiente. Además, allí donde cabe el control de constitucionalidad de la ley, como en Estados Unidos, es de tipo difuso y, por consiguiente, resulta irrelevante distinguir lo que es ley de lo que no lo es a efectos de determinar el tribunal competente.

Esta concentración del autor en los publicistas europeos de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX probablemente también explica su rechazo de la idea de “reserva de Administración”: cuando se acepta —aunque sea implícitamente— que es consustancial al concepto de ley que su contenido no deba necesariamente ser general y abstracto, resulta difícil sostener que determinadas decisiones singulares que afectan a los derechos y deberes de los particulares hayan de canalizarse formalmente como actividad administrativa. Esto, en cambio, surge con mucha más facilidad allí donde hay una Constitución provista de efectiva supremacía normativa, que consagra además el derecho fundamental a acceder a los tribunales. Es más: la experiencia española enseña que prescindir de la idea de reserva de Administración, cualquiera que sea la denominación que se le dé, puede conducir a utilizar la ley singular como medio para eludir —o, al menos, minimizar— el control jurisdiccional. Véanse, por ejemplo, las STC 48/2005 y 50/2015.

En fin, si bien en general es poco convincente señalar lo que un texto no dice o no aborda, en este libro saben a poco las interesantes y atinadas observaciones del autor a propósito de la actividad informal de la Administración y, más en general, de la posición de la Administración allí donde no hay regulación. ¿Puede actuar la Administración, aunque sea en modo no imperativo, sin apoyarse en una potestad? ¿Hasta qué punto goza la Administración de una genérica capacidad de derecho privado? ¿Puede la Administración, en ámbitos donde no hay regulación, realizar gastos sin cobertura presupuestaria o contratar al margen de la legislación de contratos públicos? ¿Hasta qué punto está la Administración, en esos mismos ámbitos, sujeta a los derechos fundamentales? Estas cuestiones, plagadas de recovecos, poseen una innegable relevancia práctica.

Todo esto muestra que ha sido un acierto que el profesor Carro volviese sobre uno de los temas centrales de todo el derecho público. Y muestra, asimismo, que su exposición no solo es clara y útil —como quedó apuntado más arriba—, sino que ayuda a repensar no pocos problemas que siguen presentes en nuestro tiempo.

Luis María Díez-Picazo
Universidad Autónoma de Madrid

DAVID A. CUESTA BÁRCENA: *El uso potencialmente letal de las armas por las fuerzas de policía*, Barcelona, J. M. Bosch, 2025, 552 págs.

1. En *La política como vocación*, Max Weber afirma que el rasgo característico del Estado, el medio específico que permite definirlo sociológicamente, es el monopolio de la violencia física. Incluso sostiene que si solamente existieran configuraciones sociales que ignorasen la violencia, desaparecería el concepto de Estado y se instauraría la anarquía. Y es que, para el pensador alemán, la idea de violencia está en el mismo concepto de Estado, que define como una relación de dominación de hombres sobre hombres que se sostiene por medio de la violencia legítima.

Violencia y Estado son, por tanto, ideas íntimamente unidas. No obstante, los límites de la primera en el segundo están en permanente discusión; discusión que, lejos de cerrarse, está en constante evolución, a medida que surgen nuevas amenazas a la seguridad ciudadana, como el *yihadismo*, pero también nuevas sensibilidades hacia quienes pueden representarlas, a veces víctimas de sí mismos o de un orden injusto, como las personas con trastornos mentales o los inmigrantes. Violencia y Estado es, así, también, un equilibrio difícil e inestable, en último lugar, entre derechos fundamentales.

Esta tensión está encarnada, principalmente, en una institución: la policía. Allí donde hay Estado, hay violencia canalizada a través de cuerpos policiales. Estos cuerpos pueden tener naturaleza civil o militar, asumir funciones diversas, provenir de tradiciones propias y responder a «culturas» particulares, pero todo ellos comparten una serie de notas que les hacen internacionalmente reconocibles, entre las que se encuentra su carácter coactivo. Este carácter coactivo puede manifestarse a través de diferentes medios, incluido su propio cuerpo. Es una manifestación de violencia policial algo tan aparentemente insignificante como una bofetada, que valió a Bélgica una condena del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en 2015 (asunto *Bouyid c. Bélgica*). No obstante, las manifestaciones más preocupantes son las que implican el uso de las armas.

2. Al estudio del uso policial de las armas está dedicada la tesis doctoral de David A. Cuesta Bárcena, profesor del Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria, *Régimen jurídico del uso de las armas por los agentes de policía. Marco normativo nacional e internacional y su interpretación jurisprudencial*, defendida en 2023 en la misma universidad y dirigida por Javier Barcelona Llop. El trabajo, reconocido con el Premio Extraordinario de Doctorado, ha dado lugar a dos monografías: *El uso potencialmente letal de las armas por las fuerzas de policía* (prólogo de Javier Barcelona Llop) y *El uso no letal y el no uso de las armas por los agentes de policía* (J. M. Bosch Editor, 2025; prólogo de Manuel Rebollo Puig, presidente del Tribunal). Ambas obras parten de un mismo presupuesto, la sujeción de la policía a los postulados clásicos del Estado de derecho, y, siguiendo una misma metodología, analizan exhaustivamente el régimen jurídico de la utili-

zación de la coacción armada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a partir de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal.

3. La situación de la fuerza armada policial en la encrucijada de la concepción misma del Estado está presente desde el inicio de *El uso potencialmente letal de las armas por las fuerzas de policía*. Ya en el prólogo, el profesor Barcelona Llop hace referencia a *Sed de mal (Touch of evil)* y el diálogo entre Hank Quinlan (Orson Welles) y Ramón Miguel Vargas (Charlton Heston) en el que este defiende ante aquel que la ley, en un país libre, protege también a los culpables y que el trabajo de un policía solo es sencillo en un Estado policial. Seguidamente, el profesor Cuesta Bárcena abre la introducción con las palabras de Zeid Ra'ad Al Hussein, ex alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su discurso *Los derechos humanos en un mundo turbulento* (2016): «la policía y las fuerzas de seguridad deben representar al Estado de Derecho o fracasar en el intento [...]». Además, la monografía presenta numerosos elementos que dan cuenta de su valor y profundidad, a destacar su carácter integral y su riqueza jurisprudencial. En la misma se entrelazan las distintas ramas del derecho con relevancia en la materia: aunque las bases están en el derecho administrativo, el estudio incluye materias propias del derecho constitucional, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho penal. En *Le Travail intellectuel*, Jean Guittou subraya la dificultad de aplicar el texto abstracto de la norma a la situación concreta que se plantea: «[p]our les serveurs de l'État, la difficulté du travail de l'esprit vient de l'existence d'un Droit écrit. Entre leur esprit et le concret s'interpose un tel écran de notions, de textes et de précédents qu'il leur faut, encore plus que le savoir, l'ingéniosité. Ils doivent juger d'une situation, non pas en la voyant telle qu'elle est en elle-même, mais en lui appliquant un texte antérieur qui n'avait pas été fait pour être ajusté à ce cas-la». La obra ahora reseñada no es un viaje por el *cielo de los conceptos jurídicos*, sino un puente entre la vaguedad de un régimen jurídico abierto e inconcreto y la realidad compleja y casuística a la que se aplica, demandante de respuestas precisas, construido con más de quinientas sentencias del Tribunal de Estrasburgo, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo.

4. Igualmente merece ser destacada la sistematicidad de *El uso potencialmente letal de las armas por las fuerzas de policía*. En cinco capítulos ofrece una visión clara y ordenada de una materia en la que aún restan muchas cuestiones por resolver, a pesar de su larga tradición, y que resulta, en alguna medida, tabú. Al menos, en España; la extensa bibliografía internacional de la obra, fundamentalmente anglosajona y francesa, en la que se plantean abiertamente interrogantes moral y políticamente incómodos refleja, también, las distintas culturas europeas.

5. El capítulo I expone exhaustivamente el marco normativo del uso potencialmente letal de las armas por los agentes de policía. En él, además de relacionarse las normas jurídicas nacionales e internacionales relevantes,

se analizan temas más profundos que pueden llevar a un replanteamiento y una reconfiguración del mismo. A nivel internacional, se trata la naturaleza y eficacia del *soft law* y el carácter vinculante de los dictámenes de los comités de Naciones Unidas encargados de velar por el cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. A nivel nacional, se estudia la descentralización policial y las reservas de ley en materia de funciones y principios básicos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, incidiendo en las patologías jurídicas que les afectan, como las invasiones autonómicas de competencias estatales, incluida la reproducción de preceptos estatales en normas autonómicas, práctica frecuente. Asimismo, se advierte de otros supuestos de *mala praxis* reguladora, como la atomización excesiva de la normativa policial o la regulación de aspectos policiales esenciales (v. gr., el catálogo armamentístico disponible, las funciones que los agentes pueden desempeñar armados o la porta de armas de fuego por estos fuera de servicio) mediante instrucciones no publicadas que, realmente, constituyen reglamentos ilegales.

6. El capítulo II está dirigido a presentar y contextualizar los principios relativos al uso policial de la fuerza armada desgranando las notas características de esta potestad en las que se apoyan. El profesor Cuesta Bárcena aborda tanto cuestiones puramente dogmáticas, como la identidad o diferencia entre las nociones de policía administrativa y policía de seguridad, que demuestran una sólida formación en la parte general del derecho administrativo, como otras de extraordinaria relevancia práctica: la definición de amenaza a la seguridad ciudadana, presupuesto para que los policías puedan recurrir a la violencia armada; el principio de jerarquía, elemento vertebrador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y sus límites (¿es vinculante una orden ilegal de un superior de abrir fuego?); o el régimen de dedicación profesional de los agentes (mal llamado «deber de servicio permanente» y la imputación de sus actuaciones al Estado (v. gr., una agresión en una whiskería o un episodio de violencia doméstica). Especialmente, merece ser destacado el estudio pormenorizado de la habilitación a los policías para la porta de armas, lo que incluye los servicios policiales a prestar con armas; los agentes de policía habilitados para la utilización de armamento; el catálogo armamentístico policial; el depósito de las armas reglamentarias y la posibilidad de portarlas fuera de servicio; la administración de las armas, particularmente las licencias, y sus revistas periódicas; y las medidas orientadas a garantizar una tenencia segura de las armas de fuego, como la retirada a personas alcohólicas, drogadictas o con trastornos mentales. En definitiva, una amplia variedad de temas que muestran las raíces sólidas y profundas de la investigación realizada.

7. El centro en torno al cual pivota *El uso potencialmente letal de las armas por las fuerzas de policía* es el capítulo III, sobre los principios que rigen el recurso a la coacción armada potencialmente mortal por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que se reducen a tres ideas: congruencia, oportunidad y proporcionalidad. Las dos primeras han recibido, tradicionalmente, escasa o

nula atención de la Academia y los tribunales, quienes mayoritariamente las han obviado; ante esta laguna, el autor propone una interesante noción de ellas que no solo las da sentido, sino que las integra en el marco jurídico de esta potestad. No obstante, el grueso del capítulo está dedicado a la proporcionalidad; en la práctica, el *test* que permite un mayor control de las actuaciones policiales. Estas páginas contienen una exposición detallada, teórica y práctica, del principio. En ellas se explican los distintos planteamientos dogmáticos de los tribunales (¿es este test el mismo que se aplica a las restricciones de derechos humanos y fundamentales? ¿Qué criterios sigue el Tribunal Supremo? ¿Se reconoce a los agentes un margen de apreciación en situaciones especialmente difíciles?), para, a continuación, analizar cómo se adaptan los mismos ante los supuestos y elementos más frecuentes, como la intencionalidad de los agentes o las advertencias previas a abrir fuego o la valoración de las intervenciones policiales en defensa propia o de terceros o para practicar detenciones. En definitiva, un análisis extenso, técnicamente fino y notablemente fiel a la realidad policial. El capítulo se cierra con una referencia no menos completa a un supuesto patológico, pero de innegable trascendencia social: cómo se controla el uso de las armas de fuego en la vida privada, especialmente, en el ejercicio de violencia doméstica.

8. Los principios anteriores serían papel mojado si no existieran garantías que reforzaran su cumplimiento. Este es el objeto del capítulo IV. En esta parte se estudia, en primer lugar, una jurisprudencia estrasburguesa que solo de manera parcial y muy incipiente está siendo asumido por el Tribunal Supremo: los deberes de control y preparación de las operaciones policiales a fin de minimizar el uso de las armas y que, en su caso, este sea el menos lesivo posible. Esto supone exigencias en aspectos tan dispares como los accidentes en el manejo de las armas de fuego, la variedad en la dotación armamentística, la formación de los agentes o la existencia de un marco normativo adecuado. Estas garantías se completan con otras dos que, a pesar de una larga historia en el ordenamiento jurídico español, están sujetas a una serie de requisitos particulares derivados del Convenio Europeo de Derechos Humanos: la tutela penal y patrimonial de las víctimas. El Tribunal de Estrasburgo exige el castigo penal de la violencia policial excesiva, pero ello lo hace a través de una serie de conceptos propios (autónomos) que dificultan la asunción de esta jurisprudencia en los ordenamientos jurídicos nacionales. Ante esta situación, el profesor Cuesta Bárcena plantea y responde los principales interrogantes que presenta: ¿qué se entiende, a estos efectos, por derecho penal? ¿Debe castigarse la imprudencia? ¿Pueden aplicarse causas de justificación y, en su caso, cuáles? ¿Se exigen penas mínimas? ¿Son admisibles la prescripción y el indulto? o ¿debe separarse del servicio a los agentes condenados o investigados? Finalmente, incluye un excurso muy interesante sobre el régimen disciplinario de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad como posible complemento del derecho penal. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos también requiere la indemnización de las víctimas de excesos policiales. La incorporación de esta doctrina al derecho español plantea, igualmente, cuestiones complejas, como el

del carácter objetivo (o no) de la responsabilidad estatal, el alcance de la vía penal (responsabilidad civil derivada de delito) y administrativa (responsabilidad patrimonial de la Administración pública) o la articulación de una y otra. A fin de ir más allá, el autor plantea, incluso, la posibilidad novedosa de utilizar el recurso de amparo contra las resoluciones recaídas en estas vías; posibilidad que, en otros ámbitos, ya se ha probado con éxito.

9. La obra se cierra con un capítulo V dedicado a investigar cómo se proyecta lo expuesto anteriormente en cuatro ámbitos singulares y especialmente trascendentales en la coyuntura actual. En primer lugar, se trata la relación de la policía con dos colectivos vulnerables: las personas con trastornos mentales, merecedoras de una atención especializada, y las mujeres víctimas de violencia doméstica por parte de los agentes, a las que inexplicablemente se les niega una tutela patrimonial que sí se reconoce a quienes no conviven con estos. En relación con este último tema, el profesor Cuesta Bárcena denuncia lo que considera una discriminación indirecta. En segundo lugar, se analiza la gran amenaza a la seguridad ciudadana del siglo XXI: el terrorismo yihadista. Esta vertiente terrorista, caracterizada por la deshumanización de sus objetivos y la elevación de los mismos por encima, incluso, de la vida de sus autores, requiere una revisión de los principios y garantías ordinarios acorde con su crudeza y brutalidad. En tercer lugar, se realiza una aproximación a las manifestaciones masivas, reconociendo su valor político-social y cómo este modula las potestades policiales, incluida la coacción, dirigidas a su disolución. En cuarto y último lugar, se pone la atención en una situación humanitaria ciertamente límite: el uso de la fuerza armada para la protección de las fronteras terrestres frente a la llegada de inmigrantes africanos, ¿hay algún supuesto que legitime actuar con potencialidad letal frente a quien intenta entrar ilegalmente a nuestro país? La memoria aún alcanza a algún episodio así ocurrido en España, aunque fuera ciertamente aislado.

10. En conclusión, *El uso potencialmente letal de las armas por las fuerzas de policía* es una monografía especialmente interesante, que destaca tanto por su forma como por su fondo. Por su forma, por la gran sistematicidad con la que se presenta una realidad extremadamente casuística, resultando la lectura sencilla y amena. Por su fondo, porque ofrece una referencia inusualmente exhaustiva de una materia escasamente atendida en nuestro país; transversal, pues no se limita a una única rama jurídica, parcelando artificialmente la problemática abordada, sino examinándola íntegramente; útil para todos los operadores jurídicos implicados en la seguridad ciudadana por su combinación de fuentes dogmáticas y jurisprudenciales; y con un espíritu marcadamente internacional, integrando siempre jurisprudencia europea, lo que aporta una visión más objetiva, libre de prejuicios y global.

Federica Costagliola
Universidad de Cantabria

TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ: *Estudios Jurídicos en la Revista de Administración Pública (1965-2025)*, Caracas, Ed. Jurídica Venezolana Internacional, 2025, 1178 págs.

Una oportuna edición. Esa es, entre otras, una de las impresiones que retengo una vez que he hojeado, he trashojado y he releído varias páginas del volumen del que me quiero hacer eco. Un libro que muestra la versatilidad de estos tiempos: aúna textos que nacieron en distintos años, pero que ahora se ofrecen unidos y facilitados en las dos modalidades de edición, papel y digital. Su contenido: aquellos estudios publicados por el profesor Tomás Ramón Fernández en una revista insigne como es la *RAP* en sus primeros sesenta años académicos. Contamos, pues, en un volumen con parte de su pensamiento jurídico, de las reflexiones que se sucedieron, así como la concreta visión sobre aquellos problemas que se suscitaban en cada momento y que mantienen su interés.

Habrà, sin duda, otras recopilaciones de sus nuevos artículos, pues el autor no deja descansar la pluma, como lo demuestra su incesante producción, últimamente en el terreno de la historia (*La década moderada y la emergencia de la Administración contemporánea*, 2021; *La Administración española en el inicio de la modernidad (1844-1868)*, 2024; y *Las huellas de la "Gloriosa"*, 2026, en la editorial Iustel).

Preciso es advertir que, a pesar de las aparentes diferencias puestas de manifiesto en "los derechos y los reveses", la obra de Tomás Ramón Fernández es el vivo ejemplo del consejo que repetía Alejandro Nieto: un buen profesor ha de contar con una amplia y variada escuadra de navíos, esto es, portaaviones, cruceros, corbetas, lanchas, fragatas...

Hay que botar sólidos cruceros, libros densos que marquen hitos. Y, en tal sentido, es larga la lista de las monografías de este maestro que ocupan nuestros anaqueles. Ha atendido a los vicios de orden público en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al control de la arbitrariedad, un asunto que tanto convendría releer en estos días tristes para no retroceder en la lucha por el derecho, hasta aspectos enraizados en la cultura y el arte, así, los dedicados a las corridas de toros o al Museo del Prado. Como también son admirables los portaaviones que ha fabricado, en concreto, los manuales, en este sentido no puede dejar de celebrarse su *Manual de Derecho urbanístico*, con más de veinticinco ediciones. Quien no lo ha estudiado, no puede presumir de tener sólidos andamios en este sector.

Párrafo aparte merece el *Curso de Derecho Administrativo* que firma con Eduardo García de Enterría, dos tomos que han superado el ¡medio siglo! Se trata de la obra que ha puesto los cimientos del derecho público y aun de la teoría del Estado en la segunda mitad del siglo XX y lo que va del XXI porque, preciso es proclamarlo, su método y sus construcciones no han sido superados. En ella se encuentran los instrumentos que todo jurista precisa para su trabajo si este consiste en habérselas con el desesperante mundo de las Administraciones públicas.

Pueden considerarse corbetas los comentarios a la jurisprudencia que cultiva con el penetrante juicio de gran abogado. Las lanchas son los artículos en los medios de comunicación, ahora también en los blogs jurídicos, que por su prontitud y viveza enseñan a un público no especializado, pero deseoso de leer aquellas precisiones técnicas que han de saberse para no repetir como veleta las corrientes que imperan. Con ambas clases de navíos cuenta también la escuadra de este autor.

Y he dejado para el final la referencia de las fragatas, los estudios doctrinales que acotan con rigor el análisis de un asunto, porque son los que integran este volumen del que me hago eco.

He señalado ya que son los trabajos publicados en la *RAP* hasta 2025. Cincuenta y seis estudios en sesenta años. Aparecen por orden cronológico. Esto permite advertir, en este momento, cómo fue construyéndose la arquitectura jurídica en España, cómo fueron presentándose los problemas jurídicos y cómo se desarrollaron algunas regulaciones. Esa será la lectura que siga quien quiera recordar el orden del tiempo y la disposición del autor. Lectura que puede ser recomendada a los más jóvenes, del mismo modo que se nos aconsejaba a quienes nos iniciábamos en la formación académica hace años que leyéramos bien la *RAP*. Gracias a un volumen como este cuentan los estudiosos con todos los artículos de un autor.

Lógicamente la lectura puede seguir otro guion, ya que en las primeras páginas del libro, tras su índice general, nos encontramos con un apreciable catálogo de materias. Un consejo doy al amable lector que me sigue en estos momentos: deberá consultarlo siempre que tenga la intención de profundizar y escribir sobre cualquier aspecto de derecho público. Encontrará acertadas referencias que le ilustrarán. Y es que, gracias a este volumen y a ese índice, recordamos trabajos que sirven para manejar todas las varillas del abanico que conforma el derecho administrativo: estudios sobre las aguas, la libertad de empresa, las vías públicas y un largo compendio de figuras jurídicas. Me parece que ninguna institución jurídica básica ha escapado de la mirada aguda del autor.

Yo he seguido otra pauta. Me he saltado el orden cronológico y, como aprendimos con Julio Cortázar en *Rayuela*, alteré ese listado por mera apetencia y porque, al tratarse de artículos, pueden leerse en distintos momentos. ¡Cómo no releer en primer lugar las páginas “in memoriam” de otros profesores para recordarles! Son varias las semblanzas publicadas (a Ramón Parada, Alejandro Nieto, Jesús González Pérez, etc.), cuya lectura permite revivirles.

Luego volví, atraída por otros imanes, como son los límites constitucionales del poder discrecional, las consideraciones sobre los servicios de interés general y el servicio público, el control reglamentario, entre otros suculentos temas de nuestra disciplina.

He de resaltar que la buena idea de esta recopilación se debe a otro gran maestro, pues son el fruto de la generosidad del profesor Allan R. Brewer Carías, un infatigable estudioso que sigue desplegando una desbordante actividad académica. En algún momento habrá que dar cuenta de sus últimos trabajos.

Ahora hay que agradecerle que su humanidad haya permitido trenzar más lazos y relaciones entre los profesores hispanoamericanos y los europeos. Gracias al impulso de la Editorial Jurídica Venezolana Internacional, al esfuerzo por facilitar la digitalización, estos artículos del profesor Fernández Rodríguez, como otros singulares trabajos de profesores americanos, son conocidos en las dos orillas del Atlántico.

En resumen, celebremos y releamos los estudios de este volumen porque nos ofrece, a la vista de la mar encrespada que nos rodea, una especie de puerto seguro donde acogernos al sereno descanso que siempre proporcionan las ideas jurídicas cuando están bien sazonadas.

Mercedes Fuertes
Universidad de León

GIANFRANCESCO FIDONE: *Il risultato dei contratti pubblici complessi*, Roma, Giappichelli, 2025, 464 págs.

En el ámbito del Derecho Público contemporáneo, la disciplina de Contratos del Sector Público se manifiesta como una expresión de la capacidad de acción del Estado y de las Administraciones públicas. Además, se constituye como un instrumento estratégico para la consecución de los objetivos nacionales y europeos. La presente investigación aborda la relevancia de la disciplina en cuestión, la cual trasciende la mera adquisición de bienes y servicios, erigiéndose como un instrumento de política pública, desarrollo económico y cohesión territorial. En este sentido, se postula que la Administración pública asume un rol protagónico en la configuración del interés general y en la dirección económica del sector público.

A modo meramente ilustrativo, se presentan los datos correspondientes a España e Italia, donde el volumen de los contratos públicos alcanza cifras superiores al 15% del PIB nacional, lo que refleja su peso estructural en la gestión de los recursos públicos, la creación de empleo y el impulso a la innovación y la sostenibilidad. A nivel regional y local, la contratación pública desempeña una función vertebradora, especialmente en sectores estratégicos como las infraestructuras, los servicios sociales y la transición ecológica, contribuyendo a la reducción de los desequilibrios territoriales y al fortalecimiento de las economías locales.

Los datos mencionados anteriormente permiten afirmar que la contratación pública se erige, en ambos ordenamientos, como una disciplina de elevada importancia para la buena administración y la sana vida del tejido económico público. Este espacio de intersección entre el principio de legalidad y las exigencias de eficiencia representa una transformación significativa en la concepción del Derecho Administrativo, que deja de ser una mera técnica de control para convertirse en una verdadera herramienta de gobernanza económica y social. En

este sentido, la dimensión europea cobra una relevancia significativa. El Reglamento y las Directivas europeas sobre contratación pública, en particular las de 2014, han configurado un marco normativo común orientado a la transparencia, la competencia leal y la eficiencia del gasto público, impulsando una evolución hacia una Administración pública basada en resultados.

Los informes más recientes de la Comisión Europea y del Tribunal de Cuentas Europeo —en particular, el *Special Report 28/2023: Public procurement in the EU: weaknesses in the performance framework* y el *Single Market Scoreboard 2024: Public Procurement Indicators*—, promoviendo una cultura de confianza administrativa y de evaluación del resultado. Tanto España como Italia, pese a sus diferencias institucionales y regulatorias, convergen hoy en este paradigma europeo de contratación pública orientada al valor, la sostenibilidad y el impacto social, donde la consecución de resultados medibles y la transparencia se consolidan como los pilares de un nuevo Derecho Administrativo económico.

La elección de reseñar esta obra se justifica, primeramente, por la relevancia científica y metodológica que representa dentro del panorama jurídico europeo. Aun cuando el volumen está redactado en lengua italiana, su contenido trasciende el ámbito nacional y se inscribe plenamente en el debate contemporáneo sobre la contratación pública y la eficiencia administrativa en el espacio jurídico europeo. En este sentido, resulta especialmente significativa la conexión del autor con la doctrina española, evidenciada en su contribución “Eficacia y eficiencia en la reforma italiana de la Administración pública (la llamada reforma Brunetta). De las medidas para la optimización de la productividad del empleo público a la acción por la eficiencia” (publicada en esta Revista, núm. 186, 2011, págs. 371-388), donde ya anticipaba algunas de las claves teóricas que hoy se desarrollan en el volumen reseñado. Tales coincidencias refuerzan la coherencia académica de su inclusión, subrayando y aportando al constante diálogo doctrinal entre las comunidades jurídicas italiana e hispana. La obra, por tanto, no solo enriquece el debate comparado, sino que ofrece claves interpretativas valiosas para comprender la evolución de los principios de resultado, confianza y sostenibilidad en el Derecho Público europeo.

Dicho lo anterior, debemos advertir que el autor viene reconocido como uno de los mayores expertos italianos en materia de contratación pública, combinando una sólida trayectoria académica con una amplia experiencia en el ejercicio forense. Esta doble dimensión —teórica y práctica— le permite abordar los problemas de la contratación pública desde una perspectiva integral, en la que confluyen la reflexión dogmática, la experiencia institucional y la aplicación judicial, reflejo de su trayectoria académica y profesional.

De estos ingredientes, el volumen objeto de estudio se presenta, en consecuencia, como una obra de notable innovación y complejidad, que afronta con rigor los desafíos estructurales de la contratación pública moderna. El autor consigue superar las complejidades técnicas inherentes al tema mediante una argumentación densa, coherente y meticulosamente elaborada, sustentada en

una extensa base doctrinal y jurisprudencial. A lo largo del texto se establece un diálogo constante con la jurisprudencia del Consejo de Estado italiano y de los Tribunales Administrativos Regionales (TAR), integrando dichos precedentes en un marco conceptual orientado al resultado. En segundo lugar, cabe señalar que el autor introduce una dimensión crítica y reflexiva al confrontar sus tesis con posiciones doctrinales divergentes y con otras corrientes europeas. De este modo, se invita a un debate intelectual abierto y fecundo sobre el futuro de la contratación pública en Europa.

El primer capítulo, «Il dilemma dei contratti pubblici complessi e la sua soluzione», constituye el fundamento esencial sobre el cual se erige la totalidad de la obra. En él, el autor plantea con claridad el conflicto estructural que atraviesa la contratación pública moderna: la tensión entre la discrecionalidad necesaria para alcanzar la eficiencia y la rigidez derivada de la búsqueda de integridad y transparencia. El dilema anteriormente mencionado se manifiesta a través de un análisis riguroso de los factores que configuran la asimetría informativa entre las Administraciones y los operadores económicos, el riesgo de selección adversa en los procedimientos de adjudicación y el fenómeno del azar moral durante la ejecución contractual. La relevancia científica del capítulo se fundamenta en su capacidad para integrar las teorías económicas de la información y de los incentivos en la dogmática administrativa, ofreciendo una interpretación contemporánea de la legalidad como principio dinámico que debe armonizar integridad y resultado. La reflexión alcanza un nivel singular al proponer que el control anticorrupción se traslade desde el acto administrativo al proceso de gestión y evaluación de resultados, anticipando así el núcleo teórico de los principios de resultado y confianza que más adelante estructurarán el nuevo código de contratación pública. El autor, además, evidencia cómo el temor a la responsabilidad —la llamada *paura della firma*— inhibe la toma de decisiones eficientes, lo que evidencia la necesidad de introducir sistemas de incentivos, profesionalización y control de desempeño que equilibren la responsabilidad con la autonomía decisional.

El segundo capítulo, «L'evoluzione della disciplina nei tre codici: dall'obiettivo prioritario dell'integrità ai principi di risultato e fiducia», ofrece una reconstrucción histórica y crítica de la evolución normativa italiana en materia de contratación pública, desde las reformas pos-Tangentopoli hasta la adopción del actual Decreto Legislativo 36/2023. El autor prueba a demostrar cómo, tras una fase inicial centrada exclusivamente en la prevención de la corrupción mediante la reducción de la discrecionalidad administrativa, el legislador europeo y nacional han evolucionado hacia un modelo en el que la flexibilidad y la eficiencia son vistas como condiciones indispensables de la integridad misma. La relevancia de este capítulo estriba en su lectura transversal del proceso de codificación italiana, donde los distintos cuerpos normativos —los tres códigos de contratos públicos— reflejan una transición progresiva desde el formalismo y la desconfianza hacia un paradigma basado en la confianza y el resultado. De especial interés es el análisis de la influencia del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR), que

introduce exigencias de rendimiento y evaluación en consonancia con los objetivos europeos de sostenibilidad y digitalización. El autor combina, con notable solvencia, la reconstrucción jurídica con la interpretación político-administrativa, mostrando cómo las normas sobre contratación pública se han convertido en verdaderos instrumentos de gobernanza económica y de modernización institucional.

El tercer capítulo, «Discrezionalità, fiducia e risultato dei contratti pubblici complessi», representa el núcleo dogmático de la obra. Aquí el autor articula una teoría general de la discrecionalidad administrativa orientada al resultado, basada en los principios de confianza y acceso al mercado. La propuesta es ambiciosa: refundar la relación entre Administración y operador económico bajo un modelo de colaboración regulada, donde la flexibilidad procedimental se entiende como un medio para alcanzar objetivos de sostenibilidad, eficiencia y equidad. Desde una perspectiva científica, el capítulo destaca por su capacidad para reconceptualizar la discrecionalidad no como un espacio de riesgo, sino como un ámbito funcional al cumplimiento del interés público. Se aborda con particular profundidad la idea de que los controles de legalidad deben ceder espacio a los controles de resultado, proponiendo una cultura administrativa basada en la evaluación empírica de los efectos de las decisiones. El autor examina, además, la insuficiencia del actual sistema de incentivos y controles internos, señalando que la falta de profesionalización de los cuadros técnicos y la persistencia de la burocracia defensiva impiden el pleno despliegue de los modelos flexibles que la normativa europea promueve. La reflexión final de este capítulo es una invitación a repensar la responsabilidad administrativa como un equilibrio entre confianza, rendición de cuentas y aprendizaje institucional.

El cuarto capítulo, «Casi di contratti pubblici complessi», ofrece una aplicación empírica y conceptual de los principios teóricos desarrollados en los capítulos anteriores. Se estructura en tres secciones que examinan respectivamente el uso estratégico de los contratos públicos, los partenariados público-privados (PPP) y los contratos para la innovación. En el primer bloque, el autor demuestra cómo los contratos públicos pueden convertirse en instrumentos estratégicos de desarrollo sostenible, tanto desde una perspectiva macroeconómica —como política de mercado orientada a la sostenibilidad— como desde un enfoque microeconómico, en el que el principio de resultado se traduce en la obtención de valor público y en la mejora de la eficiencia operativa. En el análisis de los partenariados público-privados, el texto alcanza uno de sus puntos de mayor densidad técnica y teórica. El autor explora la complejidad de estos modelos contractuales, la necesidad de una adecuada asignación del riesgo entre las partes y la importancia del equilibrio económico-financiero como garantía de sostenibilidad y transparencia. La referencia a la clasificación de riesgos de Eurostat y a la Directiva 2014/23/UE muestra una sólida integración del Derecho europeo en la argumentación. Finalmente, la sección dedicada a los contratos para la innovación desarrolla una visión profundamente moderna del Derecho Administrativo: la

Administración como agente impulsor de innovación tecnológica, sostenibilidad e investigación aplicada. Aquí el autor pone de relieve la relevancia de instrumentos como los *appalti pre-commerciali* o el *public procurement of innovative solutions*, subrayando el potencial transformador de la contratación pública como catalizador de progreso científico y económico. La reflexión conclusiva destaca que el logro de resultados innovadores exige una Administración preparada, flexible y profesionalizada, capaz de gestionar la complejidad con conocimiento técnico y orientación estratégica.

En suma, la obra recensionada se erige como una referencia ineludible en el estudio contemporáneo de la contratación pública, al ofrecer una visión integradora y prospectiva de un sector en constante transformación. El autor abre con solvencia el camino hacia una disciplina de la contractualística pública orientada a los resultados, en la que la eficiencia, la integridad y la sostenibilidad dejan de concebirse como principios en tensión para configurarse dentro de una lógica unitaria de valor público, sin abandonar —sino más bien reforzando— los principios de legalidad y proporcionalidad que sostienen el Derecho Administrativo. Su análisis conjuga con maestría el rigor dogmático, la precisión técnica y una comprensión profunda de los condicionantes económicos, institucionales y sociales que modelan la acción administrativa del siglo XXI. Se trata, en definitiva, de una obra que no solo interpreta con lucidez el presente de la contratación pública, sino que anticipa con claridad su evolución futura en el marco europeo, consolidándose como una aportación imprescindible para quienes aspiran a comprender y proyectar el tránsito hacia una Administración pública inteligente, responsable y orientada al resultado.

Eduardo Marcos Martínez
Università degli Studi di Tor Vergata

ALFONSO GRACÍA FIGEROA: *Ecopopulismo. La desafortada retórica de Gaia, Pachamama y el Mar Menor*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2025, 302 págs.

En un pasaje de este libro, como si de un corte geológico se tratara, se nos una estratificación: en la capa alta se localizarían los filósofos y en la capa inferior los juristas. En la capa intermedia encontraríamos a los filósofos del derecho, entre ellos al autor del libro, Alfonso García Figueroa, catedrático de esta disciplina en la Universidad de Castilla-La Mancha. Se trata de capas permeables, por lo que es perfectamente posible que los juristas asciendan al estrato superior y que el peso —la pesadez en algunos— de los filósofos los deje caer en la inferior. En un texto suyo recientemente traducido y presentado (*La situación de la ciencia jurídica europea*, Tecnos, 2025), Carl Schmitt viene a incidir en ello cuando mantiene que *Sócrates, Platón y Aristóteles fueron, principalmente, profesores de Derecho y no profe-*

sores de filosofía tal como se les ve. En ese terreno tan poroso, García Figueroa tiende a deslizarse hacia el espacio de los filósofos, prestando escasa atención al de los juristas en el que supuestamente se localiza a la gran mayoría de lectores de esta revista. Este es, precisamente, uno de los atractivos del libro para estos lectores, pues a través de él pueden acceder a la metafísica del derecho positivo, en especial a sus orientaciones más recientes. No esperen encontrar un mundo seguro, ni la respuesta cabal a cuestiones que tengan en mente, pues se van a encontrar con el libro de un excelente y recalcitrante polemista que se encara con las corrientes de pensamiento más actuales.

La primera parte de esta obra repara críticamente en algunas de estas tendencias que vienen a tener la común pretensión de reescribir la realidad con una retórica cada vez más exultante, mágica y mítica. El resultado, nos dice el autor, es una devaluación de la función descriptiva propia del lenguaje teórico y científico, lo que conlleva una regresión de la ciencia y el saber a un lenguaje mítico que personifica conceptos. Viene esto a confirmar las preocupaciones que nos asaltan ante lo que podría llamarse la deconstrucción neoliberal en la que se marcan continuas diferencias respecto al orden liberal clásico. El liberalismo hizo de la ciencia su guía, eliminando así cualquier tipo de arcano o superstición. Hoy la ciencia está en clara retirada, acosada y humillada. No son solo, que también, los frecuentemente denunciados ataques que sobre ella se lanzan desde posiciones trumpistas con los consiguientes recortes en las agencias, las erráticas teorías creacionistas que son también denunciadas, con impostado escándalo, por quienes desde posiciones supuestamente progresistas (término también en regresión al estar indexado de algún modo al progreso científico) no se recatan en mantener teorías, con todo su aparato retórico, que niegan abiertamente hechos históricamente contrastados, leyes biológicas científicamente inapelables o la lógica más elemental que explica el sentido de toda una serie de instituciones jurídicas que pierden por completo su operatividad fuera de ella. Esa indistinción del discurso científico y político que hoy vivimos se extiende de manera preocupante a las universidades, supuestos bastiones de la razón científica. El autor da amplia cuenta de experiencias y hechos en tal sentido, cómicos y conmovedores varios de ellos.

El libro se adentra luego en iniciativas legales (Ley del Mar Menor) o constitucionales (Pachamama en el constitucionalismo iberoamericano) que vendrían a expresar opciones marcadamente ecocéntricas. Por realizar alguna puntualización a partir del derecho positivo hay que decir que esa llamada orientación ecológica del derecho se manifestó por vez primera en la legislación de los ochenta y podemos advertirla en tres “recursos naturales”, tal como los denomina la Constitución de 1978. La legislación forestal se remitía a la autoctonía, a la protección radical de las masas forestales autóctonas de cada comunidad autónoma. La legislación básica de aguas introdujo el concepto, del todo crucial, de caudal ecológico. La legislación para la protección de la flora y fauna silvestre, a partir de la Ley 4/1989, alteró por completo la correlación entre la fauna silvestre, sobre

todo la que se encuentra en peligro de extinción o amenazada, y el ser humano. Hasta entonces el ser humano delimitaba el terreno y fijaba el espacio protegido en el que habitaban las especies amenazadas. Según esa ley es el animal —el oso por mencionar alguno— el que, al habitarlo, delimita el espacio que ha de quedar sujeto a un régimen especial de protección, con una severa limitación, cuando no estricta prohibición, de las actividades humanas.

Pero ya se vio desde el primer momento la falacia de esta orientación ecológica del derecho. El oso no nos dirá nunca cuál es su área de campeo. Las truchas y las nutrias tampoco revelarán cuál es el caudal mínimo, ecológico, que necesitan. Las especies forestales tampoco se nos presentan como autóctonas o importadas. Sobre todas estas cuestiones serán siempre seres humanos los que se pronuncien y resuelvan. Habrá cambiado el grupo dominante, sobre todo por la formación recibida que conlleva la aplicación de conceptos y metodologías diferentes. Así pudo observarse como los ingenieros de montes, antaño los dominadores absolutos de la naturaleza y sus recursos, eran en buena medida desplazados por biólogos y licenciados en los nuevos estudios universitarios de ciencias ambientales. Una lucha entre cuerpos de funcionarios y gestores públicos en un ambiente netamente antropocéntrico al que inexorablemente conducía, como no podía ser de otro modo, esa orientación ecológica del derecho. La orientación ecológica de los ochenta se mantenía en cualquier caso indexada a las valoraciones y criterios de la ciencia sobre los procesos ecológicos esenciales, la biología en las masas de agua y otros muchos temas, abriéndose así al debate que sobre estas materias se da en la comunidad científica.

El segundo movimiento ecocéntrico se desvinculó por completo de la ciencia para operar exclusivamente en el espacio del lenguaje y la retórica. Es el movimiento que se desencadena con la afirmación, retórica, de los derechos de los animales, de los ríos, de los bosques, etc. Para sustentar esos derechos se desarrolla un sistema retórico-jurídico paralelo creando personas que cumplen la función de titulares de derechos. La personalidad jurídica del Mar Menor es una clara muestra de ello. Pero tampoco este planteamiento puede sortear el marcado carácter antropocéntrico que tiene nuestro sistema jurídico y el cosmos filosófico de la modernidad en el que se inserta. Desde René Descartes, que solo considera a la razón humana como única fuente de conocimiento atribuyendo a los animales la condición de autómatas, máquinas. En la misma línea se sitúa Immanuel Kant cuando afirma que *los animales no son seres autoconscientes y son meros medios orientados hacia un fin. Ese fin es el hombre (Eine Vorlesung über Ethik, Shurkamp Verlag, 1986, pág. 77)*. Ya en pleno siglo XX otro filósofo de relumbrón, Ludwig Wittgenstein, mantiene que no podemos atribuir en su pleno sentido estados de consciencia a seres que crecen de lenguaje. Una afirmación recogida, escandalizado, por Peter Singer en su obra *Animal liberation*. En ese orden jurídico antropocéntrico —habría que volver a la Edad Media cristiana para ver a los animales como sujetos según nos ilustra Pastoreau— somos los únicos sujetos y la protección de los animales parece que pasa así, ineludiblemente, por la fijación, e inten-

sificación en su caso, de deberes nuestros para con ellos. El paradigma ecocentrista es una falacia que solo genera más y peor ecocentrismo al autoatribuirse algunos la condición de representantes, sacerdotes, de la naturaleza. Nuestro autor va más allá y distingue hasta cuatro falacias que convergen en mito innominado del Mar Menor: la falacia de la ineficacia, la falacia pronominal, la del último grito y la falacia naturalista. Su planteamiento es filosófico sin adentrarse en cuestiones de derecho positivo, que están muy bien tratadas en el libro de S. Álvarez Carreño y B. Soro Mateo (dirs.), *Estudios sobre la efectividad del Derecho de la Biodiversidad y del cambio climático*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

En el momento de editarse el libro no se conocía la Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2024, de 20 de noviembre, sobre la Ley del Mar Menor que la declara constitucional, lo que a nuestro autor, y a otros, nos resulta del todo irrelevante, pues no son vicios de constitucionalidad los que se alegan, sino la disolución de las instituciones y fórmulas jurídicas, como son los derechos y la personificación jurídica. En ese sentido el Tribunal Constitucional, sintonizando con las tesis de nuestro autor, viene a rebajar la entidad de la ley al considerar que la práctica totalidad de su contenido es meramente retórico. Un comentario muy certero a esa sentencia es el realizado por el profesor José Francisco Alenza, destacado ambientalista, del que vale la pena reproducir sus reflexiones finales: *puede, por ello, concluirse que ni en las manifestaciones teóricas, ni en las normativas, el reconocimiento de derechos a la naturaleza se ha mostrado con coherencia y rigor jurídicos, lo que se traduce en una desvalorización y devaluación de los derechos y del sistema jurídico en su conjunto, debilitando los mecanismos jurídicos establecidos par el cuidado ambiental. Debe, por ello, evitarse la tentación de la embaucadora sugestión del ecocentrismo y rechazar la vacua innovación del reconocimiento de derechos a las realidades naturales no humanas* (“Sobre los aparentes derechos reconocidos al Mar Menor. A propósito de la STC 142/2024 sobre la ley que reconoce personalidad jurídica al Mar Menor”, *RAP*, 226, 2025, pág. 185).

Una de las virtudes del libro de García Figueroa es el arsenal bibliográfico que utiliza, seleccionando y dosificando las citas. Una de ellas me parece decisiva. Procede de un gran filósofo que aunque lanzó muchas profecías clamorosamente fallidas, es un estimulante agitador, Friedrich Nietzsche, que nos dice: *El que nos encontremos tan a gusto en plena naturaleza proviene de que ésta no tiene opinión sobre nosotros*. Pues eso, no carguemos a la naturaleza con derechos, que son nuestros, ni con personalidades para que pueda emitir opiniones, que serán las de un grupo, ni con preocupaciones ambientales, que son graves ciertamente, pero que solo nosotros podemos tratar, responsablemente, de resolver.

José Esteve Pardo
Universidad de Barcelona

RAPHAËL MAUREL: *Le droit administratif global*, Paris, Mare & Martin, 2023, 106 págs.

El breve pero denso volumen de Raphaël Maurel, *Le droit administratif global*, constituye una contribución particularmente sugerente al campo del derecho administrativo en tiempos de globalización, y se inserta de lleno en los debates contemporáneos sobre la viabilidad científico-jurídica del denominado *Global Administrative Law* (*Droit administratif global*, DAG).

Desde las primeras páginas, el autor se propone traducir —conceptual y lingüísticamente— un debate mayoritariamente anglosajón a claves comprensibles para la cultura jurídico-pública francesa y, por extensión, continental, ofreciendo una síntesis crítica que oscila entre la exposición, la problematización y la reconstrucción doctrinal.

El libro se abre con dos casos paradigmáticos que ilustran la emergencia de un espacio normativo administrativo más allá del Estado: el asunto *Crevettes* y la célebre saga *Kadi*, que analiza en el primer capítulo.

El autor utiliza ambos precedentes para mostrar cómo las decisiones de organizaciones internacionales —como la Organización Mundial del Comercio o el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas— producen efectos jurídicos que obligan a los Estados a adoptar mecanismos procedimentales y sustantivos sometidos a estándares administrativos *globales*. El análisis demuestra la necesidad de categorías diferentes a las del derecho internacional clásico, ya que no se trata solo de obligaciones convencionales, sino de normatividades procedimentales y de control generadas por instituciones que ejercen poderes funcionalmente administrativos sin pertenecer a un Estado.

La exposición resulta eficaz para un público jurídico europeo, ya que los casos permiten visualizar de forma intuitiva qué significa “administrar globalmente”, y, sobre todo, qué tensiones se generan entre gobernanza transnacional y garantías jurídicas.

En los capítulos siguientes, Maurel sistematiza la génesis intelectual del DAG, poniendo especial énfasis en la escuela de Manhattan —Kingsbury, Krisch y Stewart—, cuyo artículo fundacional de 2005 propuso identificar un conjunto de principios y normas que rigen la actuación de organismos globales con potestades *cuasiadministrativas*. Frente a esta visión prescriptiva y teórico-normativa, expone también la corriente europea y particularmente italiana, impulsada por Sabino Cassese, que privilegia un enfoque más descriptivo y sociológico del fenómeno, situando las prácticas administrativas globales dentro de un proceso de transformación del Estado.

De este modo, el autor consigue presentar ambas corrientes de forma equilibrada y crítica, subrayando la dificultad de mantener la coherencia teórica del DAG: ¿se trata de un conjunto de normas? ¿Un método? ¿Una categoría analítica? ¿O una narrativa sobre la mutación del derecho administrativo?

La sección más interesante del libro, desde la perspectiva de un administrativo, es quizá la dedicada a la crítica interna del DAG, recogida en los capítulos cuarto y quinto, donde parte de tres presupuestos problemáticos: la idea de que el derecho internacional sería insuficiente o estaría “superado” para comprender los fenómenos actuales de gobernanza; la suposición de que existe una emergente “estructura administrativa global”, unificada y coherente, pese a la enorme heterogeneidad institucional; así como el presupuesto de que las normas globales buscan necesariamente reforzar la rendición de cuentas y la legitimidad democrática, cuando muchas veces responden a lógicas funcionales o técnicas antes que garantistas.

Estas objeciones no buscan negar la existencia del fenómeno, sino evitar su idealización. El autor insiste en que para construir conocimiento sólido sobre la acción administrativa transnacional es imprescindible evitar tanto el normativismo excesivo como el entusiasmo tecnocrático.

Uno de los aportes más originales del libro aparece en el capítulo séptimo y en la definición final del capítulo octavo, donde realiza un esfuerzo por ofrecer una propuesta conceptual en clave francesa, la idea de un “*droit administratif global*”.

De este modo, el autor propone reformular el DAG para dotarlo de inteligibilidad dentro de la tradición del derecho administrativo francés. Según esta reconstrucción, el “derecho administrativo global” podría entenderse como un conjunto de normas procedimentales y de control aplicables a actores de la globalización que ejercen funciones administrativas. Normas cuya legitimidad se ancla no en una autoridad estatal, sino en la forma en que estructuran el proceso de toma de decisiones, introduciendo estándares de motivación, transparencia, participación o rendición de cuentas. Reglas que deben evaluarse según su impacto efectivo y no por su proclamada finalidad.

Esta propuesta evita presentar el DAG como un “nuevo derecho administrativo mundial” y, en su lugar, lo concibe como un híbrido entre el derecho internacional público, el derecho de las organizaciones internacionales y las lógicas propias del control administrativo.

En el tramo final del libro, Maurel identifica varias líneas de trabajo futuro, es decir, una serie de perspectivas de investigación en un campo aún por construirse. En particular, se refiere al impacto de la globalización en el derecho administrativo comparado; al papel de los estándares transnacionales en la práctica de las autoridades regulatorias; así como a la necesidad de interdisciplinariedad (ciencia política, relaciones internacionales, sociología del derecho) para comprender adecuadamente la administración global.

Estas páginas muestran la vocación del autor por articular un campo de estudio que todavía se encuentra en fase de consolidación y que exige evitar tanto el localismo jurídico como la fascinación acrítica por la gobernanza global.

En definitiva, el libro de Raphaël Maurel ofrece una síntesis excelente, rigurosa y crítica del fenómeno del derecho administrativo global. Su mayor virtud

reside en combinar pedagogía y profundidad, realizando una auténtica mediación entre el pensamiento administrativista francés y una literatura mayoritariamente producida fuera del espacio europeo continental.

Su propuesta conceptual es deliberadamente modesta, pero también operativa, dado que permite trabajar académicamente con el fenómeno sin asumir presupuestos ontológicos fuertes sobre la existencia de un “orden administrativo mundial”. De este modo, Maurel se sitúa en una posición equilibrada entre quienes celebran el DAG como un nuevo paradigma y quienes lo rechazan como categoría vacía.

Tras un esfuerzo encomiable de síntesis de lo que fuera su tesis doctoral de más de setecientas páginas en un texto de poco más de una centena, el autor ofrece un magnífico punto de entrada al debate para estudiantes avanzados, investigadores y juristas que desean comprender —con claridad y sin simplificaciones— las transformaciones del derecho administrativo en un mundo institucionalmente fragmentado, pero crecientemente interdependiente.

Eva M.^a Menéndez Sebastián
Universidad de Oviedo

EVA M.^a MENÉNDEZ SEBASTIÁN: *Órganos de garantía de la buena administración*, Barcelona, Atelier, 2025, 208 págs.

El art. 103.1 de la Constitución española señala de manera clara y expresa, como es bien conocido, que la Administración pública sirve con objetividad a los intereses generales de los ciudadanos. En el marco que ocupa a dicha tarea debe presidir este criterio de acuerdo con principios fundamentales como el de eficacia, con pleno sometimiento a la ley y al derecho. Este precepto constituye, sin duda, un fundamento irrenunciable que debe guiar el buen hacer de la Administración en su relación con los ciudadanos de forma que su prestación sea la más adecuada. Tras la aprobación de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, el 6 de diciembre de 2006, contamos con un emergente derecho fundamental en el espacio europeo, el derecho a la buena administración. Derecho que, además, dispone de una dimensión de principio, que deberá ser respetado por el conjunto de los Estados miembros. Para ello, existen una serie de órganos que tienen por objeto lograr su garantía siendo que su formulación como derecho fundamental se produce tras haber constatado la transcendencia de un principio general del derecho tan relevante como lo fuera la prohibición de la arbitrariedad en su vertiente positiva, reflejo del art. 9.3 de la Constitución española y que dispone de una transcendencia indudable.

En este ámbito de actuación, y a propósito del libro que ahora recensiono, que lleva por titulado *Órganos de garantía de la buena administración*, dirigido por Eva M.^a Menéndez Sebastián y publicado en la prestigiosa editorial Atelier

en 2025, en formato de acceso abierto, se ofrece una visión completa, integral y holística sobre cómo debe materializarse la exigencia de una Administración que funcione bien en un Estado social y democrático de derecho. La obra analiza, con rigor, cuál es el *statu quo* de los órganos que tienen atribuidos la garantía de esa buena administración: tales como el Defensor del Pueblo, los órganos consultivos, las instituciones de control externas, las unidades de igualdad, entre otros. Todo ello sin obviar la importancia de la transparencia administrativa que se les exige a los órganos constitucionales y las diferentes técnicas legislativas propuestas como factores que favorecerán esta transformación de nuestras Administraciones públicas a fin de mejorar la eficacia en la prestación de los diferentes servicios a los ciudadanos.

Esta idea justifica una visión diferente a partir del derecho a un buen gobierno y una buena administración, desde la perspectiva por la que propugna la materialización de una Administración democrática que sirve a los ciudadanos, en línea con lo defendido en el art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La buena administración implica obligaciones para la propia Administración, percibida desde el análisis de los derechos de los ciudadanos en general, lo que supone que los servicios públicos sean tratados de forma equitativa, objetiva y dentro de los plazos razonables. Por lo tanto, podríamos señalar que la buena administración podría proyectarse sobre aspectos concretos dotados de la racionalidad que es inherente al correcto funcionamiento de la Administración pública.

Estas cuestiones han sido desgranadas y concretadas en los capítulos que componen el libro, en los que se analizan los elementos que cimentan la concepción contemporánea de buena administración, así como los diferentes organismos que procuran velar por su cumplimiento. Antes, el lector podrá encontrar, a modo de presentación, ofrecida por su directora, la idea de que toda Administración pública moderna debe ser proactiva en la procura de la mejor satisfacción del interés general y para ello es necesario comprender cómo distintos órganos pueden dar cumplimiento a la garantía de este derecho a la buena administración a través de su labor diaria.

El hilo conductor de la obra y sus interrogantes se basan en el papel que han adquirido estas instituciones y su posición a fin de poder atender a elementos de legalidad y del que surgieron a su vez debates doctrinales como los que han quedado reflejados en dos seminarios sobre los órganos de garantía de la buena administración, organizados en el seno del proyecto CIADIG «Ciudadanía administrativa digital y su reflejo administrativo» (ref. TED2021-129283B-I00), dirigido por Eva M.^a Menéndez Sebastián, y la Cátedra Rafael del Riego de Buen Gobierno, dirigida por Abel Arias Castaño, celebrados los días 10 de junio de 2023 y 31 de mayo de 2024 en la Universidad de Oviedo. También cabe mencionar que algún aspecto concreto fue desarrollado más en profundidad en el Séminaire international: Médiation administrative et nouvelles technologies, celebrado en la Université de Lille el 5 de julio de 2024 y dirigido por las profesoras Rhita Bousta y Eva M.^a Menéndez.

Así pues, en el transcurso de los siete capítulos que le siguen, y que componen el estudio, se analizan, desde una visión dogmática, la evolución y la regulación de las diferentes figuras desde el ámbito europeo hasta su aplicación en España, ofreciendo al lector las diferentes respuestas a los principales problemas interpretativos que suscita la materia objeto de estudio. La investigación se vertebra así en una primera aproximación sobre la base de cuál es el papel que ocupa al Defensor del Pueblo en Europa, cómo actúan las defensorías en España, cuál es el papel de la función consultiva a fin de procurar la garantía hacia una buena administración, cuál es la función de las instituciones de control externo como órganos garantes de una buena administración, qué posición ocupan las unidades de igualdad a fin de garantizar la buena gobernanza universitaria, para terminar con el análisis sobre la transparencia, el control y el descontrol existente en materia normativa.

Podemos pensar que esta noción que gira con relación a los órganos de administración, en su persecución por lograr alcanzar una buena administración, es una visión que se encuentra bien interiorizada, pero cabe desarrollarla conforme a una base doctrinal que nos permita consolidar su objetivo, a través de la observancia y el análisis riguroso acerca de cuál es el camino recorrido y el objetivo que se pretende alcanzar. Para ello es importante comenzar viendo cuáles son los antecedentes inmediatos en Europa. Para lograr este objetivo, en el capítulo I, que lleva por título «El defensor del pueblo (*Ombudsman*) y la buena administración», Gerardo García Álvarez realiza un diagnóstico del marco jurídico actual del *Ombudsman* europeo y su papel en la garantía europea hacia un modelo de buena administración que inspire al resto de países miembros. Para ello, se ha centrado en dos aspectos fundamentales. Por un lado, el aporte que está ofreciendo Europa a los ciudadanos a fin de exigir a la Administración un trato justo, equitativo y eficaz en la prestación de los servicios consagrados en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, lo que nos hace comprender que debemos contar con Europa para reforzar la idea de buena administración. Esto se da puesto que el derecho a la buena administración es relativamente nuevo en el ámbito europeo y su incorporación al ordenamiento jurídico plantea diversos retos conceptuales.

Por otro lado, considera, pues, que el Defensor del Pueblo es un garante fuerte de cohesión y unidad debido a que es el supervisor de que la Administración cumpla con la transparencia, la eficiencia y la justicia material. Se trata de una modalidad de protección a los ciudadanos ante cualquier injerencia arbitraria o inadecuada que procure la Administración, a fin de proteger los derechos humanos, las libertades fundamentales y promover buenas prácticas administrativas. El autor reflexiona con relación a la idea de que la buena administración es un factor esencial de prevención y de mejora continua, por lo que existe la convicción de que, cuando se habla de mala administración, nos encontraremos ante un nuevo concepto reactivo que implica una nueva relación entre la Administración y los ciudadanos que se identifica a raíz de la materialización de perjuicios en su relación. Esta forma de analizar el fenómeno provoca que estemos hablando de

una cuestión distinta a la debatida con carácter tradicional y que va más allá de los meros planteamientos éticos y morales, donde el *Ombudsman* deberá valorar no solo la legalidad, sino también la eficacia, la calidad y la idoneidad de la actuación administrativa.

Esta fórmula se desarrolla y concreta en el ámbito estatal en el capítulo II, «Defensorías y control de la buena administración», de Bernardo Sánchez Pavón. Así, enuncia toda una serie de elementos que debemos considerar a fin de poder comprender cómo son las defensorías en su condición de herramientas de control protectoras y garantes de los derechos de los ciudadanos. En este sentido, definirá los contornos del concepto de la defensoría y su aplicación a la luz de otras prácticas realizadas en otros países de la Unión Europea, hasta el punto de calificarlos como moldeables atendiendo a las circunstancias que plantea cada territorio y afirmar la ausencia de un referente claro al cual sujetarse. Sin embargo, su condición, en calidad de valedoras de los derechos de los ciudadanos y su habilitación para controlar la actuación de las Administraciones públicas, las convierten en un elemento esencial a fin de procurar los objetivos de buena administración que debe guiar la actuación de las Administraciones públicas. Así, en el capítulo se defiende que resulta realista que exista un sistema que permita el control ante un modelo de Administración contemporáneo globalizado donde su legitimidad no radica tanto en la procura por una eficacia y una eficiencia del modelo en exclusiva, sino que deberán considerarse elementos tales como el respeto y la promoción de los derechos fundamentales en un escenario afectado por continuos cambios que surgen. A título de ejemplo, a propósito de la digitalización; en este aspecto, la evolución del término se torna más técnica y fragmentada, lo cual afecta al control que se ejerce y por ello propone que se exijan nuevas formas de entender la garantía de la buena administración más allá de la mera legalidad formal. En definitiva, viene a advertir que las defensorías no solo se ocupan de la recepción de las quejas ciudadanas, sino que, a su vez, ejercen un rol preventivo de su actuación.

La directora de la obra se centra precisamente en el análisis del concepto y del «papel de la función consultiva en la garantía de la buena administración» en el capítulo III. A estos efectos realiza una reflexión sobre el objetivo que ocupa a los órganos consultivos, con especial referencia al Consejo de Estado, y su condición de garante a fin de procurar la buena administración. En esta dirección, destaca el valor práctico que supone la concreción del término de buena administración, frente al que supone la noción de buen gobierno, a fin de poder justificar los actos administrativos que se dicten y evitar, de este modo, cualquier actuación arbitraria por parte de los órganos consultivos. En definitiva, un buen dictamen consultivo permite afianzar la calidad normativa. Este argumento solo hace que reforzar la idea de que la cultura de prevención adquiere una gran importancia en nuestros días, es por esto por lo que el estudio sostiene la idea de la función consultiva como un elemento que va más allá de la expansión misma de la legalidad, que, en un sentido amplio, incluiría la oportunidad jurídica y/o conve-

niencia administrativa. Lograr alcanzar estos objetivos nos permitirá reducir los riesgos, anticipándonos a los mismos y corregir así posibles incidencias antes de que se materialicen en vulneraciones de los derechos ciudadanos.

A continuación, en el capítulo IV, «Las instituciones de control externo como órganos garantes de una buena administración en el sistema constitucional español», Abel Arias Castaño subraya la importancia de la función fiscalizadora, ejercida por el Tribunal de Cuentas, como órgano estatal, y complementariamente, en el ámbito territorial de las respectivas comunidades autónomas, los órganos de control externo, a fin de procurar la salvaguarda del Estado social y democrático de derecho consagrado en el art. 1.1 de la Constitución española. En concreto, dedica las páginas de su capítulo a explicar la evolución del modelo tradicional de fiscalización desde una evaluación crítica acerca de su eficacia, eficiencia y economía. Uno de los elementos que destaca es que la actividad de control no solo deberá circunscribirse a un momento ulterior de la legalidad, sino más bien debe convertirse en un auténtico promotor diario del buen hacer en la gestión pública. Este enfoque evaluador conlleva la exigencia de una cierta capacidad técnica, la independencia, el diseño institucional y una irrefutable protección frente a otras presiones. Se trata de un estudio crítico en el que abarca los desafíos conceptuales y metodológicos al que se enfrenta el actual modelo que apuesta por las auditorías operativas, las cuales favorecen, o no parece que nos encontremos lejos de alcanzar, el éxito en la garantía del principio a una buena administración.

A este orden de ideas le sigue el capítulo V, «Las unidades de igualdad como motores de la buena gobernanza universitaria con perspectiva de género», en el que Eva Menéndez Sebastián profundiza en la idea de apostar por las unidades de igualdad en el entorno universitario como una medida que contribuye a favorecer la garantía a una buena administración desde la perspectiva de género. La igualdad, en su configuración legal, se muestra como un valor superior, defendido por el art. 1.1 y 14 de la Constitución española y su garantía es esencial a fin de poder configurar la buena gobernanza en las universidades. Ejemplos tales como la redacción de planes de igualdad, así como los protocolos contra el acoso, docencia e investigación, favorecen la transformación de este proceso hacia una mayor eficacia del servicio a fin de poder dar cumplimiento a la igualdad efectiva entre hombres y mujeres a través de sus propias políticas internas, así lo evidencian. La gobernanza universitaria se plantea de este modo como una condición que favorece la legitimidad democrática y la calidad institucional. Sin embargo, defiende que estos propósitos no serán posibles sin una correlativa apuesta de los centros de enseñanza superior a fin de poder dar visibilidad y mejorar su estrategia de comunicación a través de sus unidades de igualdad. Para ello se requiere una mayor exposición de sus acciones. Al fin y al cabo, la igualdad se presume a todos los niveles en el ámbito universitario, tanto a través de sus recursos humanos como en su relación con el estudiantado y la sociedad en su conjunto y, por tanto, de su garantía depende la defensa de una mayor calidad del servicio. En suma, el liderazgo institucional y de las unidades que lo conforman son claves para que

estas unidades actúen con plena efectividad, para lo cual deberán tener plena autonomía, recursos y apoyo en su actuación.

Para reforzar todas las ideas anteriormente mencionadas, en el capítulo VI, Alejandra Boto Álvarez, nos ilustra sobre la importancia que adquiere la apuesta por «La transparencia en los órganos constitucionales de garantía de la buena administración». La transparencia es una garantía esencial de la buena administración, en especial si se relaciona con los órganos que tienen funciones de supervisión o defensa de derechos. En este capítulo realiza un análisis de los principales órganos constitucionales españoles, tal y como es el caso del Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo de Estado y el Tribunal Constitucional, los cuales califica de sobresaliente. Y no solo por el ejercicio de una de sus competencias, sino porque resulta de interés reconocer que, tras el estudio de sus portales de transparencia, el acceso efectivo a la información pública y los altos niveles de cumplimiento puede afirmar que estos nos conducen a poder conocer cuáles son los aspectos que, empero, son susceptibles de mejora y exploración futura. El análisis concluye con la idea de que la transparencia, tanto la activa como la pasiva, son esenciales para el buen funcionamiento de los órganos como garantes de la buena administración. Sin embargo, resta algunos márgenes de mejora por cuanto a la rendición de cuentas y la cultura institucional se refiere.

El libro concluye con el capítulo VII, en el que se muestra un análisis jurídico acerca de «El control del descontrol en materia normativa: la técnica legislativa», llevado a cabo por Ana Rodríguez García, en el que recuerda, de manera sumaria y ordenadamente, la evolución de la calidad técnica de las normas que se proyecta a lo largo de la obra y que su autora demuestra a través de la realidad práctica. En concreto, pone el foco en visualizar si, por un lado, las normas jurídicas cumplen con las garantías de transparencia y si, por otro lado, estas influyen directamente en la buena administración. En su examen se analiza la técnica legislativa como una herramienta que permite romper con la incerteza, el caos normativo, la inseguridad jurídica y la discrecionalidad administrativa. La forma de llevarlo a cabo es considerando la existencia de una serie de mecanismos tales como las memorias normativas, las consultas públicas, el análisis del impacto normativo y las ulteriores evaluaciones que se puedan producir. Con este escenario sostiene que la apuesta por una legislación que sea clara, coherente y que se encuentre bien estructurada resulta fundamental a fin de poder procurar la garantía de los derechos y el correcto funcionamiento de los órganos administrativos.

En definitiva, las reflexiones realizadas por todos los autores nos hacen sentir una mayor convicción de que los órganos de garantía de la buena administración gozan de buena salud. Para comprenderlo tenemos ante nosotros un estudio excelente que anima al lector a conocer la importancia de lograr no solo la simple prestación de los servicios administrativos sino su realización con plena eficacia, para lo cual se exige analizar, previamente, las diferentes dimensiones, manifestaciones, problemáticas y retos que nos plantean a escala tanto europea como nacional. Además, la obra no se trata en exclusiva de un análisis descriptivo de la

cuestión, sino que más bien se ocupa de ofrecer valiosas respuestas, propuestas y aportaciones, hecho que la convierte en una lectura imprescindible para cualquier académico o miembro de la sociedad civil que desee aproximarse a los diferentes mecanismos que disponen para la defensa de sus intereses en su relación con la Administración.

Belén Andrés Segovia
Universitat Jaume I, Castellón

FRANCISCO PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL: *Kafka o la miseria del Derecho*, Madrid, Trotta, 2026, 184 págs.

¿Por qué ha elegido el autor este título? ¿En qué consiste que el derecho se vea siempre condenado a ser —es toda una denuncia— algo miserable, al grado de poderse afirmar que no encarna una utopía —el imperio de la ley, como se dice con arrobó— sino, bien al contrario, una distopía? ¿Tiene algo que ver con las sentencias que ahora se descalifican como “lawfare”?

Algunas pistas nos ofrece el «Prólogo», cuando de Kafka se subraya “su obsesiva sensibilidad para percibir cualesquiera manifestaciones de las relaciones de poder” (pág. 11). Pero, si queremos encontrar frases más contundentes, hay que ir a las «Consideraciones conclusivas» —así se llaman— y en concreto a la página 164, a saber:

[...] Kafka se aproxima siempre al Derecho desde la perspectiva de las relaciones de poder, a las que era —la afirmación es ya un lugar común— especialmente sensible. En este sentido, el Derecho es para Kafka siempre un instrumento de dominación, de ejercicio del poder y nunca un instrumento de emancipación.

Cuando analiza relaciones interprivadas, como las relaciones de familia o las relaciones de trabajo, ve exclusivamente en el Derecho un instrumento de ratificación del *statu quo*, de formalización de las relaciones de poder preexistentes: unas relaciones de sometimiento y sumisión sólidamente establecidas en las que uno manda (el padre, el patrón) y otro obedece (el hijo, el trabajador).

Su aproximación a las relaciones que vinculan a los ciudadanos y a los poderes públicos no es más esperanzada ni esperanzadora [...].

En resumidas cuentas, la idea de Pérez de los Cobos sobre Kafka es continuación de la de, entre otros muchísimos, un Peter Fitzpatrick en su artículo de 2015 “Political Agonism and the (Im) possibility of Law: Kafka solution”, publicado en la revista italiana *Teoría e Critica della Regolazione Sociale*.

Sucede que Franz Kafka (1883-1924) fue casi contemporáneo de Max Weber (1864-1920) y además ambos escribían —y pensaban— en alemán, aunque uno

fuese de Praga (Bohemia) y el otro de Erfurt (actual Turingia, históricamente Sajonia). Y es que el segundo, partiendo de la diferencia entre poder (una relación de mera y nuda fuerza: *Macht*) y dominación o *Herrschaft*, es decir, un poder que se tiene por legítimo y del que por tanto cabe razonablemente esperar obediencia, disertó, como sabe cualquier persona medianamente culta, sobre los tres tipos puros o ideales de dominación (*Herrschaftstypen*), según cuál sea su fuente de legitimación: a) la legal o racional normativa, con un aparato burocrático a su servicio, que es la mejor y más moderna, o sea, la propia de nuestra era; b) la tradicional; y c) la carismática. La primera de ellas —la última en el tiempo, se insiste— la define Weber con unas palabras que merecen la reproducción literal, en la magnífica edición de Joaquín Abellán, a saber:

La dominación legal descansa en la validez de las siguientes ideas que guardan una relación entre sí:

- 1) El derecho puede ser *establecido* mediante pacto o por imposición por motivos de índole racional (racionalidad instrumental o racionalidad *Wes-trational*, o ambas) con la pretensión de que sea obedecido al menos por los miembros de la organización. Pero, por regla general, tiene también la pretensión de ser obedecido por personas que se encuentren en una relación social o realicen determinadas acciones sociales dentro del ámbito del poder de la organización —o dentro del territorio en el caso de las organizaciones territoriales—, relaciones o acciones que hayan sido declaradas por la organización como relevantes.
- 2) El derecho es un conjunto de *normas* abstractas, y por regla general establecidas para un fin. La jurisdicción consiste en la aplicación de estas normas al caso individual, la administración consiste en la atención racional de los intereses previstos en los ordenamientos de la organización dentro de los límites de los preceptos jurídicos y siguiendo determinados principios generales, que cuenten con la aprobación por el ordenamiento de la organización o, al menos, que no sean desaprobados por éste.
- 3) El gobernante en el tipo de dominación legal, el *superior*, por su parte, obedece, al dar instrucciones y órdenes, al ordenamiento impersonal por el que él orienta sus mandatos.
- 4) El que obedece sólo obedece como *miembro* de esa organización y sólo obedece “al derecho”.
- 5) De acuerdo con el número 3, rige la idea de que los miembros de una organización, cuando obedecen al jefe, no obedecen a su persona sino al ordenamiento impersonal, y por lo tanto sólo están obligados a prestar obediencia dentro del ámbito de las *competencias* objetivas delimitadas racionalmente por el ordenamiento.

De ahí la burocracia, a la que Weber elogia como si fuese poco menos que el reino feliz de los tiempos finales, dicho con las conocidas palabras de Manuel García-Pelayo:

La experiencia muestra que la administración burocrática pura, es decir, la administración que se rige por el expediente escrito y con una dirección unipersonal, es, desde el punto de vista formal, la forma más racional de ejercer la dominación. Es la más racional en el aspecto de la precisión, de la estabilidad, de la disciplina, de la seguridad, es decir, que hace posible un elevado nivel de calculabilidad de sus resultados para la cabeza de la organización y para los administradores. Es la más racional en el aspecto de la intensidad y de la extensión de sus actuaciones y es susceptible formalmente de una aplicación universal a todo tipo de tareas administrativas. Desde un punto de vista técnico puede alcanzar el máximo grado de eficiencia en sus actuaciones.

De ese discurso sabemos hoy, bien entrado el siglo XXI, que, guste o no, no resiste el menor roce con la realidad, aun en regímenes políticos formalmente democráticos (o sea, con leyes aprobadas por un Parlamento representativo) y en los que las tareas administrativas de aplicación automática de esas leyes se encuentran sometidas a un escrupuloso escrutinio judicial. En efecto, el paradigma ha saltado por los aires, salvo que uno se empeñe en taparse los ojos y seguir instalado en el marco mental de la Arcadia rediviva: lo nuestro (ya) no es el jardín del Edén sino el valle de lágrimas, dicho con palabras que nos retrotraen al Antiguo Testamento, nada menos. El mérito de Kafka estuvo en que lo percibió mucho antes: *se había caído del guindo* cuando no era costumbre. Puso de relieve con crudeza que los planteamientos del estilo del de Weber eran una milonga y que las normas solo servían de (mala) tapadera de lo que seguía siendo un poder nudo, un *Macht*, sin atisbo alguno de *Herrschaft*.

Tiene uno la tentación, llegados a este punto, de hablar de Elías Canetti, cuyo libro de referencia, *Masa y poder*, es de 1960. Pero ha de quedar para otra ocasión.

Y es que —vuelve a hablar Pérez de los Cobos— “Kafka es, creo, el gran crítico de la modernidad jurídica, a la que desmitifica sin contemplaciones. Uno a uno va derribando en sus relatos los grandes mitos de la modernidad jurídica, mostrando su endeblez, su fragilidad, su vulnerabilidad”. Un aguafiestas, o un cenizo, en suma, al modo de lo que un siglo más tarde y entre nosotros sería el gran Alejandro Nieto. En efecto, y para explicarlo de nuevo con palabras sobre Kafka del autor del libro:

Frente al mito de la Ley, expresión de la voluntad general, garantía de igualdad y accesible a todo ciudadano, describe una ley pura manifestación del poder, desligada de cualquier consideración de justicia, ajena e inasequible al ciudadano, sobre el que se cierne no como una garantía, sino como una amenaza.

Frente al mito del proceso garantista que tutela la libertad del ciudadano y asegura su presunción de inocencia, pinta un proceso que es desde el primer minuto una condena para el ciudadano, que parte del presupuesto de que la culpa es incon-

cosa y que, en nombre de la necesidad es la eficiencia, subvierte todas las garantías legales.

Frente al mito del sistema judicial, independiente, probo, integrado por jueces exentos de partido y de pasión, que pronuncian solemnes las palabras de la Ley, pinta un sistema judicial venal, regido por las influencias y el capricho, e integrado por jueces a los que ninguna pasión humana les es ajena.

Frente a una burocracia exponente de la racionalización administrativa y concebida al servicio del ciudadano, describe un apartado burocrático desmesurado, absurdamente concebido, ineficiente, que desarrolla una vida y racionalidad propias, que evita cuando puede al ciudadano, al que reduce a un mero número de expediente.

Y todo eso —recuérdense las primeras palabras de *El proceso*— “en un Estado de derecho” en el que “por todas partes reinaba la paz y se respetaban las leyes”.

El ideal del Derecho moderno —viene a decirnos Kafka— es reconfortante, pues nos permite seguir tranquilamente con nuestras vidas, pero sólo hasta el día fatídico en que nos tropecemos con la Ley.

En el bien entendido de que Kafka no estaba pensando, en primer lugar, sobre todo en las relaciones entre el gobernante —siempre o casi siempre, un político de partido— y los que se conocen como “los administrados” (¿súbditos?, ¿ciudadanos?, ¿interesados, con sus derechos y deberes, en un concreto expediente?), sino que la llaga donde pone el dedo es, en efecto, la de las relaciones entre particulares: las del empleador y el empleado (o sea, lo que constituye el objeto de lo que hoy llamamos derecho laboral o del trabajo, rama del ordenamiento de la que Pérez de los Cobos es conocidamente catedrático) y también las del padre —en masculino— con su hijo, que en Austria se gobernaban desde 1811 por su Código Civil. Ahí es donde se fijó Kafka para, como suele decirse, *no dejar títere con cabeza*.

Ni que decir tiene que la obra literaria del checo no se entiende —y eso lo explica muy bien Pérez de los Cobos— sin las condiciones de su breve (apenas cuarenta años: la tuberculosis causaba estragos en esa época) y nada plácida existencia, porque el tránsito del siglo XIX al XX fue, en la Europa central, la era de la industrialización —o sea, una modernización de singular intensidad y que también afectó a los modelos familiares y los esquemas de relaciones intersexuales— y por tanto de la ruptura, a veces virulenta, con el mundo heredado. Nuestro hombre —de origen judío, para darle al *cocktail* un elemento de mayor complejidad, aun sabiendo que no fue persona muy religiosa— estudió Derecho (sin especial vocación, como suele suceder) y su trabajo en Praga se desarrolló sobre todo —casi catorce años— en el Instituto de Seguros de Accidentes de Trabajo del Reino de Bohemia, un territorio que hasta el Tratado de Versalles de 1919 perteneció al Imperio austrohúngaro. Leemos en la página 25 que:

[...] desde su ingreso en el Instituto, adscrito al departamento técnico, se ocupó de la problemática jurídica derivada de la clasificación de las empresas, a efectos de aseguramiento, en función de sus distintos niveles de riesgo. Concretamente,

tramitaba los recursos de los empresarios disconformes con dicha calificación. Este servicio le obligó asimismo a realizar no pocos viajes, en los que se reunía con empresarios de diversos sectores para persuadirlos de la conveniencia general del seguro, tarea que al parecer desempeñaba con notable éxito [...]. Territorialmente, tenía asignadas las áreas de Teplice y Reichenberg, la zona más industrializada y tecnológicamente avanzada de Bohemia, lo que le permitía conocer en profundidad los procesos de innovación tecnológica que se estaban produciendo en la industria, así como la morfología y funcionamiento de las nuevas máquinas, que despertaban en Kafka particular fascinación.

Ni que decir tiene que España resiste muy bien el cotejo: de 1900, con el Gobierno regeneracionista de Silvela, es la Ley de Accidentes de Trabajo. El Ministerio con este último nombre se creó en 1920, de la mano de Eduardo Dato, recién nombrado para la jefatura del Gobierno. Pero cerremos el paréntesis hispano y volvamos a lo que nos concierne.

Sus obras más importantes (*El proceso*, *El castillo* y *América*) no las quiso publicar en vida. Es más, ordenó a su amigo y paisano Max Brod (también judío y en su caso sí con sensibilidad religiosa, al extremo de que en 1939 se trasladó al mandato británico de Palestina y murió, ya en 1968, en el mismísimo Tel Aviv) que las destruyera, cosa que felizmente no hizo. Es más: en 1937 publicó una extensa biografía de su colega, que en 1947 y en 1950 completó con otros dos ensayos. Aunque el biógrafo por así decir canónico de Kafka es Reiner Stach, de cuyos tres tomos contamos (también algo a celebrar) de una versión en castellano, que ha comentado Fernando Bermejo Rubio en *Revista de Libros*, con la profundidad que es marca de la casa.

De referencia obligada en la vida de Kafka son dos mujeres, Felice Bauer y también Milena Jesenská. La correspondencia con una y otra es otra joya. Y eso por no hablar de la carta a su (nada querido) padre, en teoría con ánimo de reconciliación, pero de la que Pérez de los Cobos afirma con razón que, dado su contenido, lo mejor que pudo pasar es que en efecto nunca llegara a su destino.

No hace falta recordar que los libros sobre Kafka (y en particular con objeto en sus relaciones con el mundo del derecho, que constituía la materia prima de su tarea, pero al que al tiempo odiaba o al menos despreciaba con todas sus fuerzas: en esa tensión está la clave de todo) llenan bibliotecas enteras. La “Bibliografía citada” se extiende en el libro por nueve páginas —de la 171 a la 179— con una letra minúscula. Piénsese que Kafka es, junto a Maquiavelo, a Dante y a Orwell, de los pocos escritores que han dado lugar a un adjetivo: la RAE lo define como “dicho de una situación: absurda, angustiosa”.

De Moravia, capital Brno, otra de las regiones de lo que en 1919 se independizó de Austria-Hungría para dar lugar, hasta 1989, a Checoslovaquia, provenían Sigmund Freud (nacido en 1856) y Joseph Alois Schumpeter (1883, es decir, el mismo año que Kafka). Ninguno de los dos era de Viena, aunque fue allí donde llegaron a ser lo que fueron, hasta que, por las circunstancias que son conocidas,

se vieron en 1938 en la tesitura —al menos, el primero de ellos, también judío— de salir por piernas. Pero no nos quedemos en las fronteras y en cualquier otro aspecto estrecho de la geografía, porque lo que cabe preguntarse es si el mundo en el que vivimos, y no solo en Occidente, sería concebible sin las aportaciones intelectuales de esos tres genios: el de Bohemia —Kafka— y también los dos de Moravia que se acaban de mencionar.

Enhorabuena de veras a Francisco Pérez de los Cobos y mil gracias. Todos le quedamos en deuda, de esas que no puede uno pagar sin hipotecarse hasta las cejas.

Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz
Universidad Politécnica de Madrid

BELEN PORTA PEGO: *La externalización del Estado social. La atención a la vulnerabilidad en vivienda, suministros esenciales y sistema de pagos*, Madrid, Marcial Pons, 2025, 320 págs.

La obra *La externalización del Estado social*, coordinada por Belén Porta Pego, aborda una de las transformaciones más relevantes, y que a menudo pasa desapercibida, del derecho público contemporáneo: la mutación de las técnicas de intervención del Estado social mediante la imposición de obligaciones de protección a sujetos privados. En un escenario marcado por la escasez de recursos, la complejidad social y la presión de crisis sucesivas, el Estado ha reducido la prestación directa de determinadas funciones, trasladando a operadores privados responsabilidades vinculadas a la garantía de derechos sociales.

Lejos de constituir un fenómeno puntual, esta externalización se manifiesta de forma estructural en ámbitos esenciales para una vida digna, como la vivienda, los suministros básicos y el acceso a servicios financieros. El libro parte de la premisa de que la retirada parcial del Estado no elimina las necesidades sociales, sino que las reubica en un entramado normativo donde particulares (arrendadores, entidades financieras o empresas suministradoras) asumen cargas jurídicas con finalidad social.

La relevancia de la obra radica en su capacidad para ofrecer una lectura sistemática y transversal de este proceso, superando aproximaciones sectoriales fragmentadas. El enfoque adoptado resulta especialmente pertinente desde la óptica del derecho administrativo, al cuestionar categorías clásicas como el servicio público, la intervención administrativa general o el reparto constitucional de cargas.

Una de las principales aportaciones conceptuales del libro es la formulación de la categoría de las “obligaciones tuitivas entre particulares”. A diferencia del modelo clásico del Estado social, basado en la acción directa de los poderes públicos, el legislador recurre a instrumentos normativos que imponen a sujetos privados deberes de protección orientados a salvaguardar situaciones de vulnerabilidad.

Estas obligaciones no se configuran como compromisos voluntarios, sino como verdaderas cargas jurídicas, justificadas por la necesidad de garantizar la efectividad de derechos sociales en contextos donde la intervención pública directa resulta insuficiente. La vulnerabilidad se erige así en un título jurídico habilitante de la intervención normativa, permitiendo limitar la autonomía privada y la libertad de empresa en aras de la igualdad material y la solidaridad, como expone con claridad Jorge García-Andrade Gómez en el capítulo inicial.

La obra examina con rigor las bases constitucionales y europeas de esta técnica, conectando principios como la función social de la propiedad, el mandato de protección de los poderes públicos y la cohesión social. Al mismo tiempo, no elude las tensiones que estas obligaciones generan en términos de seguridad jurídica y proporcionalidad, elementos centrales del Estado de derecho.

En el ámbito de la vivienda, el libro analiza las medidas normativas dirigidas a prevenir la exclusión residencial, como la protección frente a desahucios, la intervención sobre el mercado del alquiler o la imposición de deberes específicos a grandes tenedores. El derecho a la vivienda, reconocido en el texto constitucional, se articula crecientemente a través de limitaciones y obligaciones impuestas a propietarios privados.

Los autores encargados de esta parte, Belén Porta Pego y Fernando González Botija, ponen de relieve los problemas que plantea este modelo desde la perspectiva del reparto constitucional de cargas, especialmente cuando las obligaciones se imponen sin mecanismos claros de compensación. Desde el derecho administrativo, este análisis invita a reflexionar sobre los límites de la intervención pública indirecta y sobre la necesidad de diseñar instrumentos normativos coherentes y sistemáticos.

El estudio de los suministros esenciales constituye otro de los ejes centrales de la obra. Las prohibiciones de corte de suministro, los regímenes de consumidor vulnerable y las obligaciones de información reforzada convierten a las empresas suministradoras en actores clave de la protección social.

Rafael Caballero Sánchez destaca cómo estas medidas responden a una lógica de emergencia social, a menudo plasmada en normativa fragmentaria y reactiva. Desde una perspectiva crítica, se subraya el riesgo de trasladar a operadores privados responsabilidades que tradicionalmente correspondían al Estado, sin un marco estable que garantice la coherencia del sistema y la adecuada rendición de cuentas.

Resulta innovador el análisis del sistema de pagos y de la exclusión financiera. El acceso a servicios bancarios básicos se presenta como un presupuesto indispensable para la inclusión social y el ejercicio efectivo de otros derechos.

La imposición de obligaciones a las entidades financieras para garantizar dicho acceso ilustra con claridad la lógica de la externalización del Estado social: el mercado se convierte en el canal de provisión, mientras que el derecho introduce correcciones destinadas a evitar efectos excluyentes. Este enfoque propuesto

por María Amparo Salvador Armendáriz permite repensar el papel del derecho privado y del sector financiero en contextos de vulnerabilidad.

La incorporación de una perspectiva comparada por parte de Joseba Fernández Gaztea, en particular mediante el análisis de la *Indienstnahme Privater* en los ordenamientos alemán y austriaco, enriquece notablemente la obra. Esta figura permite comprender la imposición de deberes de cooperación a particulares como una técnica conocida y debatida en otros sistemas jurídicos.

El estudio comparado subraya la centralidad del principio de proporcionalidad como límite a la imposición de cargas, así como la necesidad de mecanismos de compensación y control. Estos elementos resultan esenciales para preservar el equilibrio entre la protección de la vulnerabilidad y los derechos fundamentales de los operadores privados.

Desde una perspectiva global, la obra destaca por su solidez teórica y por la profundidad del análisis sectorial. Su principal mérito reside en ofrecer una lectura estructural del fenómeno de la externalización, identificando patrones normativos comunes y desafíos compartidos. No obstante, también se ponen de relieve riesgos significativos, como la posible dilución de la responsabilidad estatal y la complejidad en la exigencia de rendición de cuentas.

Por todo lo expuesto hasta el momento *La externalización del Estado social* constituye una aportación imprescindible para comprender las transformaciones actuales del Estado social y del derecho administrativo. La obra no se limita a describir un proceso de retirada estatal, sino que ofrece herramientas conceptuales para analizar críticamente las nuevas formas de intervención pública.

El libro invita a repensar el papel del Estado como garante último de los derechos sociales y a cuestionar si la externalización, tal como se está configurando, resulta compatible con los principios del Estado social y democrático de derecho. En este sentido, la obra no solo aporta un diagnóstico preciso, sino que abre un debate necesario sobre los límites y posibilidades de la protección de la vulnerabilidad en las sociedades contemporáneas.

Carlos Fernández-Espinar Muñoz
Universidad Complutense de Madrid

CRISTÓBAL RODRÍGUEZ GIMÉNEZ: *Análisis comparado de Consejos de Estado europeos. Apunte sobre los Consejos de Estado de Colombia y Portugal*, Madrid, Consejo de Estado y Agencia del Boletín Oficial del Estado, 2025, 430 págs.

1. El libro, excelente, es un análisis comparado del Consejo de Estado español con sus homólogos europeos y sus funciones consultivas. El autor, letrado del Consejo de Estado, ha hecho un valioso esfuerzo por dominar la bibliografía existente, además de estancias en los consejos extranjeros estudiados, especialmente en el Consejo francés. La experiencia en el ejercicio de la función consul-

tiva en España permite al autor una comprensión más profunda de las funciones de órganos homólogos.

En el libro aparece también el Consejo de Estado colombiano, no europeo, pero de estirpe francesa, y al Consejo portugués, con funciones alejadas del español, entroncado más bien con el Consejo de Estado de la Constitución española de 1812.

2. El Consejo francés, a cuyo frente está su vicepresidente, se caracteriza por una organización jerarquizada (presidentes de sección, consejeros de Estado, “maîtres de requêtes”, “auditeurs”), en que cada categoría proviene de la inferior en abrumadora mayoría (entre tres cuartos y cuatro quintos), con una aportación externa que conjuga independencia y “esprit de corps” con diversidad de experiencia en la acción pública.

El ingreso como “auditeur” desde 1945 hasta fechas recientes requería un “concours” y la superación de un curso de formación de casi dos años en la École Nationale d’Administration. Los graduados elegían cuerpo en función de sus calificaciones. Los quince primeros solían elegir entre los tres grandes cuerpos: Inspector de Finanzas, Tribunal de Cuentas o Consejo de Estado. La ENA fue remplazada el 1 de enero de 2022 por el Institut National du Service Public, en el marco de una reforma de la alta función pública cuyo objetivo es modernizar el reclutamiento y formación de altos funcionarios, promoviendo la diversidad y el mérito, y creando un cuerpo único de administradores del Estado. Como señala el autor (págs. 120-121), es una reforma impuesta al Consejo de Estado, cuyos miembros temen que diluya el “esprit de corps” y le haga perder atractivo para los candidatos más brillantes. Con el nuevo sistema, cada año se convocan entre cuatro y seis plazas de “auditeur”. Los candidatos, con una experiencia de entre dos y cuatro años como administrador superior, presentan su currículum y una carta de motivación, examinados por un Comité Consultivo, compuesto por dos miembros del Consejo, nombrados por su vicepresidente, y dos externos, nombrados por el primer ministro a propuesta del ministro de Función Pública y por el vicepresidente del Consejo de Estado a partir de una lista elaborada por el Ministerio de Función Pública. El Comité formula su propuesta al vicepresidente del Consejo de Estado, que tiene derecho de veto.

En el libro se examina con profundidad y detalle el procedimiento consultivo seguido en el Conseil d’État, no solo su regulación, sino su práctica, conforme a normas consuetudinarias que han ido perfilando tanto el funcionamiento interno como la relación con la Administración consultante. Normas que combinan rigidez, en garantía de la independencia, y elementos de flexibilidad, especialmente relevante respecto a los textos normativos sometidos a consulta. El ponente del Consejo de Estado no solo informa el proyecto, sino que elabora otro alternativo, que incorpora cuestiones de legalidad y de conveniencia, no conveniencia “política”, pero sí “jurídica”, incluso las previsibles dificultades en la ejecución. El dictamen del Consejo de Estado tiene carácter final, por lo que ni siquiera la autoridad consultante puede añadir nada al texto propuesto por el Consejo. Cuando sea una consulta preceptiva, la autoridad

consultante deberá optar entre su propio texto o el del Consejo de Estado, sin poder combinar ambos. De acuerdo con la Circular del primer ministro de 3 de diciembre de 2014, recibido el dictamen, el secretario general del Gobierno pone en marcha el procedimiento de aprobación del texto propuesto por el Consejo de Estado, salvo que la autoridad consultante señale lo contrario en un plazo máximo de 48 horas.

La autoridad consultante designa interlocutores (“*commissaires du gouvernement*”) que siguen la elaboración del dictamen y pueden ir aceptando los cambios sugeridos por el “*rapporteur*”. Es más, se busca conseguir esos acuerdos y un consenso sobre el texto final. De no ser posible, es habitual que la autoridad consultante presente un nuevo proyecto antes de la reunión de la sección en que se adoptará el dictamen, incorporando los aspectos de la propuesta del “*rapporteur*” con los que está de acuerdo. Ello le permite optar entre su proyecto inicial y el propuesto por el Consejo de Estado, pero también por su propio proyecto de síntesis, como explica el autor (pág. 149).

3. Respecto al Consiglio di Stato italiano, su función consultiva se ha acotado desde la entrada en vigor de la legge 15 maggio 1997 n. 127. Solo dictamina preceptivamente asuntos de competencia estatal —las consultas de regiones u otros entes son facultativas— y de estos, en proyectos normativos y en los recursos extraordinarios ante el presidente de la República (en estos últimos, una vía de recurso alternativa al contencioso-administrativo, el dictamen es vinculante).

Se ha reducido el margen de apreciación del Gobierno para designar consejeros de Estado: solo nombra discrecionalmente a una cuarta parte, con requisitos de antigüedad y cualificación en determinadas profesiones jurídicas; la mitad son seleccionados entre magistrados de la jurisdicción administrativa por el propio Consejo y la cuarta parte restante por rigurosa oposición.

Desde 2016, el Consejo se ha redefinido como órgano consultivo, asumiendo funciones que van más allá de lo jurídico-formal, gracias a la reducción de las consultas preceptivas y a cambios en la elaboración de los dictámenes sobre proyectos normativos: se han normalizado los contactos con la autoridad consultante, dedicándose una atención mayor al potencial impacto de las normas e incorporando cuestiones como la “*fattibilità*” o viabilidad de las normas y el análisis de políticas públicas. El Consejo ha buscado relanzar las consultas voluntarias, abiertas a las regiones y a poderes del Estado distintos del Ejecutivo. Como señala el autor (pág. 211): “Se ha relanzado la figura de los *quesiti* con la intención de convertir al Consejo de Estado en un advisory board al servicio de los intereses generales al que, desde una perspectiva de problem solving preventivo y en un marco de colaboración y lealtad institucional, puedan consultar todas las entidades públicas todo tipo de cuestiones, tanto cuestiones singulares como procesos de reforma (*work in progress*)”.

4. El Consejo belga tiene una organización compleja: sus funciones recaen en dos cuerpos funcionariales, consejeros de Estado y auditores: para garantizar la independencia de los ponentes, estos pertenecen a un cuerpo diferenciado. La

mitad de los consejeros de Estado son nombrados de entre los auditores, pero, como señala el autor, algunos de estos nunca optan a ser consejeros de Estado, prefiriendo la independencia del trabajo individual a integrarse en un órgano colegiado. Por tanto, los dictámenes pasan un doble filtro: informe previo o ponencia de un “rapporteur” y un debate, muy poco formal, en la sección correspondiente. El Consejo belga también cuenta con “asesores”, nombrados entre juristas expertos en determinadas materias, que no necesariamente participan en las cámaras que aprueban los dictámenes, pero que cuando lo hacen tienen voz y voto.

El Consejo belga tiene una amplísima competencia consultiva en la elaboración de normas, aunque en las de rango legal la consulta —que puede proceder de las cámaras legislativas— es facultativa, mientras que respecto a los reglamentos es generalmente preceptiva. El dictamen necesariamente abarca las cuestiones de legalidad formal y material y, cuando es posible, se extiende a cuestiones de calidad de la norma. El “avis” rendido por el Consejo es estrictamente jurídico, como destaca el autor, pero contiene sugerencias de redacción alternativa y observaciones de técnica normativa (pág. 278).

5. El carácter exhaustivo de la bibliografía sobre otros consejos no ha podido ser replicado respecto al Consejo de los Países Bajos por las dificultades idiomáticas, soslayadas por un conocimiento directo de la institución que permite una imagen precisa, muy útil dada la inexistencia de bibliografía en español y su escasez en idiomas accesibles.

El Consejo holandés es más que centenario, pero ha pasado por una sucesión de crisis y renovaciones de envergadura hasta su configuración actual. En 1963 se permitió recurrir ante la Corona las resoluciones del Gobierno, el primer régimen general de impugnación de los actos administrativos en los Países Bajos, lo que llevó a la creación en 1976 de la División Contenciosa en el Consejo de Estado. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos declarararía que la regulación de los recursos a la Corona no era conforme a la Convención Europea de Derechos Humanos, lo que llevó a una reforma del Consejo en 1994. En 2010 se introducen nuevas reformas, entre ellas la creación de una División Consultiva, con lo que el Consejo pasa a estar organizado en dos divisiones, Contenciosa y Consultiva. El único requisito para ser consejero de la División Consultiva es la nacionalidad holandesa, mientras que para la Contenciosa se requiere formación jurídica. Esta falta de requisitos legales es en parte compensada por el protagonismo del propio Consejo en la designación de sus miembros. En 2018, el Consejo aprobó un Memorándum sobre las cualidades requeridas para ser miembro de la División Consultiva, como capacidad de aconsejar, comprensión del sistema político, experiencia en relaciones sociales, conocimientos transversales, capacidad de profundizar fuera de la propia especialidad. Otras características son edad adecuada para una larga permanencia, sin ser una etapa intermedia en la carrera profesional. Un comité, integrado por consejeros de la división en que se integrarán los nombrados, examina las

candidaturas presentadas tras una convocatoria pública y hace su propuesta al ministro del Interior (págs. 302-304).

Es destacable la intervención en la elaboración de textos normativos, de los que se hace un análisis de calidad, basado en cuatro aspectos: análisis de políticas públicas, constitucional y legal, de su implementación e impacto en la práctica jurídica (pág. 315). Los dictámenes, no vinculantes, son seguidos habitualmente (pág. 323). Un elemento relevante es la publicidad: a partir de 1980 empezaron a publicarse los dictámenes sobre anteproyectos y proposiciones de ley, y desde 2018, los dictámenes aprobados en las sesiones del miércoles se publican el siguiente lunes, a las 10 h., junto con un resumen de prensa. Es decir, dictámenes sobre cuestiones no resueltas todavía. Su contenido, sobre todo el análisis de las políticas públicas, suele tener eco en los medios de comunicación, lo que ha aumentado la influencia del Consejo de Estado (pág. 324).

6. El Consejo de Luxemburgo tiene funciones únicamente consultivas como consecuencia de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En la Sentencia de 28 de septiembre de 1995, caso *Procola v. Luxemburgo*, el Tribunal consideró contrario al art. 6.1 del Convenio, que consagra el derecho a un “proceso equitativo”, que el recurso contra un reglamento fuera resuelto por un tribunal en el que cuatro de los cinco miembros habían participado en la elaboración del dictamen previo a su aprobación. El recurrente tenía “base legítima para temer que los miembros del Comité Judicial se hayan sentido ligados por la opinión expresada previamente”. Esto llevó a una reforma constitucional, por la cual el Consejo de Estado perdió sus facultades contenciosas. Como consecuencia de la Ley de 16 de junio de 2017 sobre la organización del Consejo de Estado, el gran duque se limita a formalizar el nombramiento de las propuestas de nombramiento de los veintinueve consejeros de Estado provenientes, a tercios, del Gobierno, el Parlamento y el propio Consejo de Estado, para un mandato de doce años. No obstante, el gran duque puede designar como miembro a su heredero, que forma parte del Consejo hasta el momento de acceder al trono. Un elemento peculiar es la indicación legal, no vinculante, de tener en cuenta la afinidad política de los candidatos a consejero, para reflejar la proporción en la composición de la “Chambre des députés”. Parece que esta característica no ha sido distorsionadora y el Consejo suele adoptar sus dictámenes por unanimidad.

Una consideración muy interesante del autor, procedente de la observación directa, es que el Consejo de Estado luxemburgués es el único servicio jurídico sólido con que cuenta el Estado. En consecuencia, los dictámenes sobre proyectos normativos son considerados parte esencial del Estado de derecho. Por otra parte, la competencia consultiva se extiende a las proposiciones de ley e incluso a las enmiendas parlamentarias. El Consejo examina las cuestiones de legalidad material y las formales (pudiendo formular una “opposition formelle” en el caso de normas legales) y sus dictámenes (“avis”) se publican el mismo día de su adop-

ción. No las consultas voluntarias, que se responden mediante “*délibérations*” y no se hacen públicas.

7. Estamos ante un trabajo riguroso y muy útil. Proporciona elementos para un debate sobre el sentido en que debe evolucionar la función consultiva formalizada, en la que se enmarca nuestro Consejo de Estado. Pueden apuntarse algunos elementos relevantes.

Primero, una tendencia a apoyar los consejos de Estado sobre una carrera profesional que les confiere autonomía y personalidad diferenciada. Los letrados del Consejo de Estado, cuerpo al que se accede mediante una muy rigurosa oposición, son miembros del Consejo de Estado, cuyo estatuto ha de regularse en Ley Orgánica conforme al art. 107 CE, de acuerdo la STC 99/1987, de 11 de junio. Sin embargo, las secciones del Consejo de Estado no son órganos colegiados —sí deliberantes—, lo que es excepcional. Por otra parte, la calidad de letrado mayor del Consejo de Estado habilita para ser nombrado consejero permanente de Estado (art. 7, 5º, de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado) y dos de los consejeros permanentes han de proceder del Cuerpo de Letrados, se acuerdo con el art. 26.2 del Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio. Sin embargo, que solo sean dos de ocho (actualmente, dos de nueve) es otra peculiaridad.

Segundo, es necesaria una reflexión sobre el papel del Consejo en la elaboración de proyectos normativos. Es el núcleo de la función consultiva de los órganos homólogos y en la mayoría de los casos ha evolucionado hacia una coautoría del Consejo, con repetidos contactos entre Administración activa y consultiva, en vez de la mera entrega de un expediente administrativo. También en una mayoría de los casos, el dictamen abarca cuestiones de oportunidad; no política, pero sí de su factibilidad o viabilidad o de análisis de las políticas públicas que materializa. La cualificación y experiencia de los miembros del Consejo de Estado permitirían un papel más relevante en este campo, aunque quizá serían necesarios mayores medios materiales y humanos.

Gerardo García Álvarez
Universidad de Zaragoza

FRANCISCO SOSA WAGNER: *Carlo Schmid, Padre de la Ley Fundamental de Bonn. Profesor, político socialdemócrata, escritor*, Madrid, Marcial Pons, 2025, 166 págs.

Con esta obra, el profesor Sosa Wagner retoma el género de la biografía, del que ya ha dado sólidas muestras de su querencia y dominio en obras previas (*Posada Herrera: actor y testigo* o *Pío IX: el último soberano*), para acercarnos no solo al personaje de Carlo Schmid como jurista y político socialdemócrata, sino también a su época, a las difíciles circunstancias de Alemania en la posguerra, a

la construcción europea, a sus inquietudes académicas y culturales y a su legado jurídico y político, en el que su decisiva participación en la elaboración y la aprobación de la Ley Fundamental de Bonn le ha valido su denominación como padre de la misma.

Bajo el manto de una biografía, el profesor Sosa Wagner nos ofrece un testimonio minucioso de lo acontecido políticamente en el período posterior a la finalización de la II Guerra Mundial en Alemania; el profundo conocimiento de la realidad germana, de su historia y de su derecho, junto con la escritura ágil y amena a la que nos tiene acostumbrados, lleva a una lectura de un tirón de este trabajo. Las dificultades y los entresijos de las negociaciones con los Estados aliados, los miedos e intereses de las partes implicadas, la reconstrucción de un país y de un pueblo que volvía a quebrarse (y a levantarse cual ave fénix), que tenía que asimilar a la vez la derrota y los desmanes y atrocidades del Tercer Reich, que debía curar sus heridas con la presencia de las fuerzas aliadas como testigos y que tenía que volver a poner en marcha todas las instituciones y servicios, contando inevitablemente con aquella parte de la población que se había entregado a la euforia del nacionalsocialismo y de su Führer, se exponen en esta obra con profundidad y a la vez con didáctica sencilla.

Tomando como fuentes las propias memorias del protagonista, pero también las de su coetáneo, el canciller Adenauer del partido demócrata cristiano, con las que se hace un continuo ejercicio de contraste, alguna biografía previa como la de Petra Weber, junto con los discursos y trabajos a lo largo de la vida política del protagonista y el contenido de las sesiones y borradores que acompañaron la elaboración de la Ley Fundamental de Bonn, el profesor Sosa Wagner lleva a cabo una minuciosa labor de investigación con la que ensambla las páginas del trabajo.

La obra se estructura en cinco partes denominadas etapas. En la primera de ellas, se nos presenta a Carlo Schmid y sus orígenes. Nacido en 1896 en Perpiñán, de madre francesa y padre alemán, lo que le facilitó ser bilingüe, pasó su infancia primero en Francia y a partir de los 10 años en Alemania, lo cual sin duda le predispuso para su futura vocación europeísta y sus comienzos en el mundo del derecho. Junto a los datos biográficos, el discurrir de esta etapa nos acerca a las personas que le formaron y le influyeron, sus referentes jurídicos y los azares de la vida que le llevaron a convertirle en el brillante e influyente jurista que acabó siendo. Tras la I Guerra Mundial, en la que participó y hasta llegó a ser condecorado, estudió en la Facultad de Derecho de Tubinga, obteniendo su título con calificaciones brillantes. Al finalizar sus estudios se incorpora a una plaza de juez con carácter interino, pero el mundo judicial no le causa buena impresión, lo que le lleva a querer doctorarse, lo cual logra en la Universidad de Frankfurt, para incorporarse poco después como ayudante en la Universidad de Tubinga en la cátedra de Derecho Internacional. Esta incorporación al mundo académico le permitiría disfrutar de unas mayores oportunidades de seguir cultivando su amor por la literatura, la historia, la filosofía, el teatro y el conocimiento de nuevas

lenguas. Sus principios sólidos, su profundo conocimiento del pensamiento político y su vasta cultura le acompañarían y determinarían como jurista y como político. Carlo Schmid acostumbraba a decir que la dimensión cultural de un país era lo que marcaba su rango.

Su carrera académica no fue precisamente fulgurante. Aunque obtuvo la habilitación para convertirse en profesor universitario, su acceso se complicaría con la llegada de Hitler a la cancillería alemana. El apoyo de una buena parte de profesores y estudiantes al nuevo gobierno, que él nunca compartió, puso en peligro tanto su puesto en la judicatura como en la universidad. En la judicatura el paso a la jurisdicción civil y en la universidad la incorporación a la Federación de profesores nacionalsocialistas le permiten sortear las injerencias nazis en todas las instituciones públicas, a lo cual también contribuyó su responsabilidad y rigor en el cumplimiento de sus deberes docentes, pero sus críticas a la política exterior de Hitler y el hecho de alojar estudiantes considerados “desafectos” al régimen (como él mismo era) y su negación rotunda a ingresar en el partido nacionalsocialista pusieron en riesgo la habilitación obtenida y eliminó toda opción de seguir progresando en la carrera académica. Nada le libró de tener que incorporarse de nuevo al ejército en la II Guerra Mundial, lo que en 1960 le traería gran disgusto al ser acusado de forma poco fundada de deportación y asesinato de judíos, como consecuencia de la animadversión de un miembro apartado del gobierno con claro pasado nazi. Ya se sabe: calumniado con audacia, siempre quedará algo.

En la segunda etapa, se destaca su papel como político poniendo en evidencia que tanto su formación como su facilidad para transmitir ideas bien fundamentadas y sus habilidades persuasivas le hicieron tener un papel determinante en la futura Ley Fundamental de Bonn, en su doble condición de experto y miembro del partido socialdemócrata, bajo cuyas siglas ya en 1948 había ocupado diferentes cargos. En la obra se describe de forma detallada las vicisitudes que acompañaron al proceso, desde el dolor por la que ya en aquel momento parecía inevitable división del país, hasta la alambicada y artificial, en muchos casos, creación de los *Länder* y la aprobación de sus respectivas constituciones siguiendo las determinaciones de los vencedores y ocupantes. Su intervención, como se ha señalado, tuvo doble carácter, por un lado, estuvo entre los grupos de expertos reunidos en torno al lago Chiemsee, cerca de Múnich, pero también intervino cuando *a posteriori* se dio paso a los partidos políticos en el Consejo Parlamentario, como representante del estado de Württemberg-Hohenzollern gracias a un “apaño” político entre el CDU y el SPD.

La forma de ser del protagonista se refleja claramente en sus aportaciones y sus razonamientos al texto final de la Ley Fundamental (no Constitución porque la idea era que el texto tuviese un carácter provisional). Schmid creía en la necesidad de políticos debidamente formados, lo cual le llevó en ocasiones a ser acusado de elitista, así en su idea inicial de la configuración de la segunda cámara, que para él debería estar compuesta por miembros de remarcada excelencia o en su concepción del derecho a la educación, no se trataba de igualar a todos por el mismo rasero, sino que el esfuerzo y el conocimiento fuesen debidamente valo-

rados y accesibles para todos. El profesor Sosa Wagner de forma ilustrativa señala que Schmid era un “político elitista que creía en el poder de una aristocracia capaz de enriquecer el funcionamiento del Estado”, lo que le lleva a señalar “que su entusiasmo por los partidos políticos fue siempre limitado”, considerándolos “un mal necesario” (pág. 57). Esta idea se reitera en distintas partes de la obra. Sus relaciones con su partido fueron complicadas; “lo veían intelectual y estrafalario”, con ideas propias, no era un político de partido, aunque nunca rompió la disciplina de voto, pero sí se separó en ocasiones del criterio de este, como cuando viajó con el canciller Adenauer a Moscú en 1955. El SPD dejó claro que lo hacía a título personal como presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Bundestag. También mostró su rechazo a la idea binaria de la derecha y de la izquierda, siendo socialdemócrata fue un gran admirador del general De Gaulle (pág. 122).

Entre las premisas para la elaboración de la Ley Fundamental de Bonn, Schmid, frente a otras posiciones, partía de la idea de que Alemania seguía existiendo como Estado y simplemente debía dotársele de una organización y un marco jurídico. Entre sus aportaciones están el voto de censura constructivo, ya diseñado e incorporado por Schmid a la constitución de Württemberg-Baden, que exigía que los parlamentarios propusieran siempre un sucesor del canciller para retirarle su confianza. Se trataba de evitar el trasiego de gobiernos y los vacíos de poder acaecidos durante la Constitución de Weimar; también su enérgica defensa del respeto a los derechos fundamentales como parte esencial del Estado y su indisponibilidad para el legislador ordinario, vinculando al legislador, a los jueces y a la Administración. Uno de los aspectos que más dudas generó fue la propia configuración de lo que habría de entenderse por un Estado Federal, ya que las directrices de los Estados aliados en este punto no eran claras, más allá de la necesaria descentralización. Finalmente, el texto llevó a cabo el reparto competencial entre la Federación y los *Länder*, fijó la financiación de estos, los poderes de control de la Federación y dejó clara la prevalencia del derecho de la Federación sobre el de los *Länder*. El recorrido por los avatares de la elaboración (no pocos) de la Ley Fundamental de Bonn se acompañan de las certeras explicaciones del profesor Sosa Wagner sobre la importancia de algunos de sus contenidos. Cumplidos sus 75 años de vigencia (la llamada a ser un texto provisional), es una de las constituciones con vigencia más duradera y que ha permitido la participación de Alemania desde el inicio en la construcción europea y la esperada reunificación de 1990. Su influencia sobre muchas otras constituciones, especialmente la Constitución española de 1978, es palmaria, como se ha puesto en evidencia por nuestros constitucionalistas.

Además de las cuestiones jurídicas, esta parte del trabajo también nos da a conocer cómo se tejieron las relaciones futuras entre los dos grandes partidos alemanes, la CDU (Unión Demócrata Cristiana) y el SPD (Partido Socialdemócrata Alemán), y cómo el profesor Schmid de nuevo tuvo un papel fundamental. A pesar de algunos episodios de desconfianza, incluso de alguna que otra

traición durante la elaboración del texto, el futuro canciller Adenauer (CDU) respetaba la figura y al personaje de Schmid, incluso como se señala en algún pasaje, le temía como el hábil y brillante orador que era. Ambos van a compartir en ocasiones convicciones y objetivos a pesar de la militancia bajo distintas siglas, especialmente la adhesión al proyecto europeo y la necesidad de creación de una entidad supranacional que constituyese “una verdadera unidad económica, política y constitucional”. Sin embargo, Schmid criticaría el excesivo personalismo del canciller, que tomó muchas de sus decisiones de espaldas al Parlamento. En cambio, su relación con el presidente Theodor Heuss, del partido liberal, va a ser de verdadera amistad.

La tercera etapa se ocupa de los primeros treinta años de vida de la Ley Fundamental, coincidentes con los últimos treinta años de vida del protagonista. Las sucesivas victorias de la CDU en las elecciones generales dieron lugar a sucesivos gobiernos demócratacristianos, con el canciller Adenauer al frente, lo que no impidió que el profesor Schmid obtuviera de forma consecutiva durante más de veinte años el escaño por Mannheim, en buena medida defendiendo un discurso propio, que no coincidió siempre con las consignas de su partido. Con logros y decepciones, entrelazando la vida personal y la pública de Carlo Schmid, esta etapa nos acerca a la presencia de Alemania desde el inicio en la construcción europea, a la preocupación por el devenir de la República Democrática Alemana bajo el dominio soviético, al surgimiento de la guerra fría y al retraso de la anhelada reunificación, que Carlo Schmid no llegaría a ver por su fallecimiento en 1979. El protagonista va a desarrollar una importante labor al frente como primer vicepresidente del Bundestag y presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores, desde la que trató de impulsar avances en la posición de la República Federal en el nuevo orden mundial, convirtiéndose en una figura clave que contribuyó de forma decidida a la vinculación al mundo occidental y al movimiento europeo en aquellos momentos en ciernes. Esta posición le costó el enfrentamiento con miembros de su partido, cuya posición fue contraria a la incorporación de Alemania como miembro asociado a la Asamblea consultiva del Consejo de Europa. El deseo de Carlo Schmid era avanzar hacia la construcción de una nueva organización con verdaderos poderes ejecutivos y legislativos para tener peso propio en el nuevo orden mundial frente a la hegemonía de Estados Unidos, lo cual a la luz de la actual situación internacional nos arroja grandes dudas sobre su logro; su formación jurídica le llevó al rigor en la aplicación del reglamento de la cámara y su enorme bagaje cultural a llevar a cabo iniciativas como los encuentros literarios para acercar a los diputados a los grandes escritores, no solo alemanes, ya que nuestro protagonista era gran conocedor de la literatura francesa y española, aunque como nos indica el autor, con poco éxito entre sus señorías.

En esta parte de la obra se abordan otras cuestiones como el rearme de Alemania o la imposibilidad de avanzar en la reunificación. Así, resultaba evidente que mientras la República Federal carecía de ejército y de armas y su defensa quedaba en manos de los aliados, la República Democrática era militar-

mente fuerte por la presencia soviética. Esta situación desemboca en la autorización para la creación de una policía propia, lo que generó oposición por parte de la población y de ciertos intelectuales con posturas pacifistas y contrarios al rearme. Schmid no era militarista, pero consideró este hecho como una oportunidad para el repliegue de las fuerzas de ocupación en un primer momento y su posterior retirada cuando la seguridad se pudiese garantizar desde la propia República Federal. El Parlamento alemán se comprometió con el sistema defensivo, lo que daría paso a que la OTAN exigiese al poco tiempo la creación de fuerzas militares alemanas y que Alemania se incorporase al Pacto de Bruselas de 1948. La entrada de Alemania en la OTAN tendrá lugar en 1955 tras los acuerdos de París del mismo año. Tras la muerte de Stalin en 1953, en la Alemania oriental se produjo un movimiento que reclamaba libertades y que pronto fue aplacado con un baño de sangre por las autoridades soviéticas. A Schmid le desagradó profundamente que la Alemania occidental apenas se inmutara por lo sucedido con sus compatriotas, como si la unificación hubiera dejado de ser una prioridad.

En la cuarta etapa, el profesor Sosa Wagner desgrana algunos aspectos definitorios del pensamiento de Schmid, como la construcción de su vocación europeísta y su satisfacción con los avances que se iban produciendo; también nos da cuenta de su admiración por autores contemporáneos, como Bertolt Brecht o Albert Camus, y de sus continuos viajes por el mundo, de las campañas electorales acaecidas durante esos años y los buenos resultados obtenidos bajo las siglas del SPD. La repulsa que sintió Schmid por la construcción del muro de Berlín fue enorme, al igual que la frustración al no lograr ser designado presidente de la República Federal en 1959, principalmente, por la oposición del propio canciller Adenauer, que consideró que Schmid, por su gran personalidad, sería un presidente incómodo. El despunte de Willy Brandt como alcalde de Berlín como nueva esperanza política para el SPD dispararía las posibilidades de llegar a ser candidato a la cancillería, pero gracias a él sería ministro para asuntos del Bundesrat en 1966, un premio de consolación para una brillante trayectoria en el primer gobierno de gran coalición. El análisis de los acontecimientos políticos que se sucedieron de 1969 a 1979 en Alemania resulta muy ilustrativo.

Por último, es necesario aludir a la faceta académica del protagonista. Schmid había logrado la cátedra de Derecho Público e Internacional en Tubinga tras la II Guerra Mundial, la cual ocuparía hasta 1953, año en el que se traslada a una cátedra en Frankfurt donde permanecería hasta el curso 1968-1969, en donde impartió clases sin cobrar durante sus años de dedicación a la política. Sin embargo, fue muy crítico con la propia universidad alemana, la cual consideraba que había sido abducida por el provincianismo y por el pragmatismo; él defendía la enseñanza de las lenguas clásicas y se apartaba de la idea de que la universidad tuviese que formar tan solo profesionales. Igualmente, rechazó los sistemas clientelares de las universidades, cuya reforma solo consideraba posible desde fuera de la institución. Despreciaba que los profesores fueran simples especialistas, pero no llegaban a la categoría de “personas formadas”, tal vez por ello

nunca se integró muy bien con sus colegas y no formó “escuela”, aunque dirigió algunas tesis doctorales. Todas estas ideas pueden ser perfectamente válidas para nuestro actual sistema universitario.

La quinta etapa, a modo de epílogo, repasa algunos aspectos del pensamiento político de Schmid, del socialismo, de los límites del ejercicio del poder, de la democracia y de la separación de poderes, plenamente trasladables a la actualidad. Sobre la separación de poderes, el profesor Sosa Wagner señala que “no es casualidad que todos los regímenes totalitarios acaben con ella porque nada les resulta más desagradable que la existencia de instituciones que puedan controlar u obstaculizar su poder”.

Para concluir podemos señalar que estamos ante una obra de fácil lectura que nos transmite, con el rigor jurídico que siempre acompaña a su autor, una valiosa reflexión sobre la historia política de Alemania en los años que van desde el final de la II Guerra Mundial hasta el final de la década de los setenta, sobre las circunstancias que rodearon a la elaboración y aprobación de la Ley Fundamental de Bonn, las relaciones entre los principales partidos políticos y las vicisitudes de los primeros gobiernos de la República Federal alemana, sin olvidar la construcción de las Comunidades Europeas, con reflexiones certeras perfectamente trasladables al contexto europeo actual, a través del discurrir de la vida del profesor Carlo Schmid, un político atípico y un académico poco convencional.

Miriam Cueto Pérez
Universidad de Oviedo

