

estas características, por cuanto los perfiles del complejo institucional del Gobierno pueden experimentar tratamientos totalmente diversos, según el ángulo doctrinal desde el que se observen. Esta visión unitaria, muy útil para el lector, no impide que cada autor al hilo de su exégesis formule reflexiones propias y proponga tesis interpretativas sobre el modelo de Gobierno que propone la Ley o sobre aspectos concretos de su articulado que, sin duda, serán tomadas en consideración por la doctrina en la medida que invitan al contraste o polémica doctrinales.

Martín BASSOLS COMA

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo: *Formación y enseñanza del Derecho público en España (1769-2000). Un ensayo crítico*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2002, 388 páginas.

1. En la literatura jurídica hay libros hueros que nada enseñan porque nada contienen, aunque se disfracen con adornos bibliográficos tomados a saco del banco de datos más próximo; hay libros minuciosos, bien informados, que analizan la última coma de un texto legal, que traen la jurisprudencia a cuento y aprovechan bien las aportaciones doctrinales, si bien con frecuencia únicamente interesan a algún especialista que repasa a efectos académicos o forenses ciertos epígrafes aislados; hay libros, ordinariamente breves, que desarrollan con garbo materias más o menos originales, más o menos convincentes y se leen de un tirón; hay libros, en fin (porque la tipología es mucho más amplia), densos, que abordan materias casi desconocidas (o demasiado conocidas, que viene a ser lo mismo) en los que lo que el autor pretende es aclararse a sí mismo, ordenar el caos y adelantar el horizonte de la investigación, aun a riesgo de ser silenciado si su esfuerzo resulta incómodo.

El presente libro nos trae, sin querer, la imagen de un espeleólogo que, antor-

cha en mano, se ha atrevido a penetrar en una cueva mal explorada, llena de recovecos, galerías colaterales, simas sin fondo y arroyos que no se sabe ni de dónde vienen ni a dónde van; que avanza sin planos pues no se fía de los que trazaron quienes le han precedido y sin luz suficiente para precisar los detalles del camino. GALLEGO ANABITARTE va a lo esencial y no vacila nunca, con la seguridad de quien conoce sus propias fuerzas y sabe lo que quiere.

La verdad es que en esta cueva de la imagen ya ha estado el autor muchas veces, de tal manera que el libro viene a ser una especie de coronación de trabajos anteriores. La obra, en consecuencia, sólo puede ser entendida si se la encaja dentro de un bloque bibliográfico en el que tal materia ha ido apareciendo recurrentemente, de una manera obsesiva, a lo largo de casi cuarenta años. Recordemos que la vocación inicial de GALLEGO ANABITARTE fue la de constitucionalista y que, como aquí no había suelo para ello, tuvo que irse a Alemania a estudiar oficialmente «Derecho Constitucional y Administrativo», donde llegó a tiempo de conocer a los últimos clásicos y de convivir con los maestros emergentes. Su conversión al Derecho administrativo fue más bien ocasional, forzada en parte por las circunstancias que atravesaba el poder en España —y consecuentemente su Universidad— en los años sesenta: de espaldas a un Derecho constitucional no ya desconocido, sino proscrito, y de cara a un Derecho administrativo imperialista y que parecía poder arreglar con aparente neutralidad técnica todos los problemas del Estado, de su régimen político y de los ciudadanos. Pero, sin ignorar su impresionante producción jurídico-administrativa, GALLEGO ANABITARTE nunca ha sido infiel a su primera vocación y hay muchas publicaciones suyas que lo prueban. Por lo demás, ¿quién más idóneo para desarrollar las cuestiones del presente libro que un autor bicéfalo, pluricultural, aficionado a la historia y voraz lector de libros antiguos? Como quiera que sea, nos encontramos ante una obra insólita por más de un concepto: por sus resultados, por su metodología y hasta por su estilo. Esté preparado a ello el lector y

sepa que no es un libro para leer en un aeropuerto ni en los ratos libres. Más aún: que no es libro para leer sino para estudiar, que debe manejarse —como antes era obligado— con papel y cuaderno de anotaciones, que con frecuencia hay que retroceder para recuperar el sentido de observaciones importantes que al primer intento pasaron desapercibidas y que, a veces, hay que salirse del texto para comprobar en una biblioteca el acierto de sugerencias inéditas a simple vista sospechosas. Si el lector no está dispuesto a trabajar así con el autor, más vale que no empiece; pero sepa que vale la pena hacerlo porque es mucho lo que va a aprender y no le será fácil encontrarlo en otra parte.

2. Comenzando por las singularidades de su estilo, sorprende la poca atención que en una obra de este género se dedica a la bibliografía concurrente, y más tratándose de un profesor tan culto y minucioso. El dato es tan llamativo que el autor se considera obligado a explicar tales carencias: «la razón es que de haber seguido el método de dialogar con todos los puntos de vista y comentarios publicados sobre las cuestiones tratadas en el presente trabajo, éste se hubiera hecho interminable (y en segundo lugar) porque —aunque a estas alturas ya no es de mucha eficacia— como escribía PUIG Y GELABERT en 1784, cualquier crítica, por moderada que fuera, me acarrearía muchos enemigos» (págs. 344 y 348).

Juzgue el lector la primera razón, que yo me encargo de contradecir la segunda: GALLEGO ANABITARTE, como todos los autores señeros e intelectualmente aristocráticos, como todos los que prefieren seguir su propio camino y no se integran en una manada, ha de pagar inevitablemente el precio del aislamiento, y hasta del silenciamento sectario, por parte de quienes no le comprenden, no quieren comprenderle o no están en condiciones de comprenderle. Pero de ahí a acarrear enemigos media un abismo. La mejor prueba de lo que estoy diciendo es nuestra relación personal: el autor y el recensionista no están de acuerdo (científicamente) en casi nada y siempre han terminado chocando con la

pluma (quizás, incluso, en esta misma recensión); mas nada de esto ha enturbiado la amistad que les une, a la que en mi caso se añade la admiración. Puede estar seguro GALLEGO ANABITARTE de que la comunidad académica española de Derecho administrativo le respeta mucho, más de lo que él cree, y de que si no se lee y cita como merece es porque en ella, desafortunadamente y con contadas excepciones, poco se lee y se desdén el diálogo.

Añádase a lo anterior el modo de citar, nada recomendable, que usa. El libro se cierra con una «nota bibliográfica», una lista de «fuentes», una «bibliografía» y un «índice de autores». Dejando aparte este último, que es mecánico, la lista de «fuentes» es tan incompleta que en ella faltan, sin ir más lejos, los Derechos constitucionales más significativos de la primera mitad del siglo XIX, como los de ALCALÁ GALIANO y PACHECHO: falta tanto más sorprendente cuanto que son examinados con cierto pormenor en el texto, y así sucede con otras obras, privando al repertorio de buena parte de su utilidad. Aunque más grave es lo de la «bibliografía», porque aquí no es que por descuido no aparezcan recogidas publicaciones que efectivamente han sido manejadas, sino que se demuestra que no se han manejado algunas importantes y aun imprescindibles. Séame permitida la inmodestia de ilustrar lo que estoy diciendo con mi insignificante caso, porque, aun admitiendo la banalidad y escaso peso de lo que yo haya escrito sobre la materia, no se entiende la razón de que, recogiendo de forma expresa mis estudios preliminares a las reediciones de ORTIZ DE ZÚÑIGA y COLMEIRO (de 125 págs. sólo esta última), se ignoren los referidos a COS-GAYÓN, FEBRERO y ALTAMIRA. De la misma manera, habiéndose manejado un breve esbozo del lejano año de 1965 sobre «la evolución de la ciencia española del Derecho Administrativo» (de 22 págs.), se ignore que tal trabajo fue profundamente reelaborado en 1983 con una extensión superior al doble: no parece correcto, por tanto, citar la primera y balbuceante versión. Ahora bien, lo más asombroso es que no figure el voluminoso libro dedicado a «los primeros pa-

«del Estado constitucional»: páginas de estudio del período de 1833 a 1840, donde van desfilando personas y obras que ahora son protagonistas del libro que se recensiona. Baste con este ejemplo, que muchos lectores-autores echarán a buen seguro cuentas parecidas. Máxime cuando el más perjudicado es el propio GALLEGO ANABITARTE, sobresaliente conocedor de esta materia, como ha demostrado en incontables publicaciones, de las que ninguna aparece en tal «bibliografía». Lo que, en definitiva, se está reprochando a GALLEGO ANABITARTE no es su falta de lecturas (algo en él inimaginable), sino que éstas no se refieren debidamente en los aparatos bibliográficos, como es costumbre académica habitual en las obras eruditas y que aquí están redactados irregularmente, para desconcierto del lector.

Y, en fin, por lo que se refiere a la «nota bibliográfica», también sorprende que cuando el autor, a título excepcional, se decide a dialogar con sus colegas, lo haga en términos crípticos y sin dar nunca el nombre del interlocutor: un estilo que podría calificarse de inadmisibile. ¿Contra quién, por ejemplo, dirige GALLEGO ANABITARTE su afilada pluma al refutar ciertas opiniones sobre OLIVÁN, la burguesía o lo gubernativo y lo contencioso? (págs. 344-348). «No hay diálogo posible (se dice en la pág. 347) cuando desde un ángulo culturalista —sin teoría jurídica del Estado y sin manejo del Derecho positivo— se pone en duda mi afirmación de que la Instrucción-Ley (de 1823) no respondió, sino todo lo contrario, al modelo bonapartista». ¿A quién se está refiriendo? Ciertamente que no hay diálogo posible cuando se plantean así las cosas. El lector tiende, naturalmente, a adoptar el papel de árbitro; mas para ello tiene que saber, como mínimo, quiénes son las dos partes. Otra cosa es que GALLEGO ANABITARTE haya querido evitar a toda costa cualquier alusión personal para no herir la susceptibilidad, a veces exacerbada, de otros autores.

3. Dejemos ya, no obstante, estas cuestiones formales puesto que no estamos hablando de un aprendiz de investigador, de un doctorando a quien se de-

ben reprochar, para pulir su formación, irregularidades de método, sino que nos encontramos ante un catedrático bien conocido en Europa, con una impresionante producción bibliográfica a sus espaldas, ante un maestro —en una palabra— del Derecho público, y *quod non licet oves, licet Jove* (lo que está prohibido a las ovejas es permitido a los dioses).

Entrando en los contenidos, el mismo título del libro nos indica que se refiere tanto a la formación como a la enseñanza del Derecho público en España. El objetivo directo —y el que ocupa más páginas— es, desde luego, la enseñanza; pero como el autor es perfectamente consciente de que enseñanza y formación son las dos caras de la misma moneda (ya que se enseña lo que se conoce y, circularmente, se van ampliando los conocimientos con la investigación que acompaña a la docencia), va desarrollando simultáneamente estas dos materias. Y, para mayor acierto, las dos aparecen siempre conectadas con el manantial vivificador común que es la teoría del Estado y, llegando hasta el final, el contexto político-constitucional del propio Estado.

La obra se inicia con un breve capítulo en el que se afirma las tres proposiciones fundamentales que le inspiran: el Derecho público es una expresión compleja, que debe entenderse como Teoría jurídica del Estado y —lo que a nuestros efectos es lo más importante— que «en España ni se ha enseñado ni se enseña esta Teoría jurídica del Estado». Para ilustrar lo que acaba de decirse, en el capítulo segundo —que, a buen seguro, desconcertará a más de un lector— se comprueba la ausencia de un análisis jurídico-estatal con el ejemplo de «la doctrina ante la sentencia de la Audiencia Nacional (de 7.11.2000) sobre retribución de funcionarios», exponiendo cómo la indicada Teoría hubiera debido ser la mejor perspectiva para enfocar tal cuestión; lo que los comentaristas no hicieron ni por asomo. La sorpresa del lector quizás aumente al constatar que apenas merecen una «nota» adicional de una página, siquiera sea muy enjundiosa, las dos sentencias del Tribunal Supremo de 21.3.2002 que cerraron el

asunto. El autor justifica esta brevedad por la circunstancia de haber conocido tales sentencias «cerrado ya este trabajo»; pero el libro se merecía una mayor atención en este punto si se piensa que aún tuvo tiempo para analizar el acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de noviembre del mismo año.

El capítulo tercero es un breve interludio que nos lleva al cuarto, el más denso y original de toda la obra, el que sin duda ha costado más esfuerzo al autor y donde mejor brilla su excepcional capacidad para seguir hilos diversos, para conectarlos de forma inesperada y para interpretar los hechos y las ideas con luces inéditas que iluminan, a veces deslumbran y en todo caso obligan a repensar lo que sabíamos (o creíamos saber).

La almendra de sus tesis puede resumirse en los siguientes términos: el Derecho público (organización y atribuciones de las autoridades) en España se llamó, en el Antiguo Régimen, Gobierno político y económico del reino y de los pueblos, siendo el antecedente directo del Derecho administrativo del siglo XIX. El Gobierno político y económico consistía en un estudio sobre la organización de las autoridades con jurisdicción gubernativa y de las reglas y principios de su actuación en la vida pública con el fin de alcanzar un buen orden o buena política de la República. Esta figura se corresponde a la Policía, o Ciencia de la Policía, usual en Francia y en Centroeuropa, pero que entre nosotros no tuvo un arraigo notable. El Gobierno político y económico fue un saber mucho menos ambicioso que la Ciencia de la Policía, ya que se limitaba fundamentalmente a una glosa o comentario de las disposiciones vigentes sobre el gobierno interior de los pueblos; mientras que la Policía se limitaba a la seguridad y tranquilidad pública y a la salubridad, limpieza y ornato de las poblaciones. Al llegar el siglo XIX se pasó del Gobierno político y económico a la Administración —sin pasar por la Ciencia de la Policía— como término para designar todo lo que era la Administración interior del país, excluyendo, naturalmente, Estado, Justicia, Hacienda y Guerra. Desde el punto de vista de la historia de las ideas, ésta es una de las partes más sólidas de todo

el libro, en cuya preparación han tenido que gastarse horas interminables de trabajo —de lectura directa de textos originales de DELAMARE, JUSTI, BIELFELD y tantos otros— para poder establecer una relación fundada entre la pujante Ciencia europea de la Policía y sus pálidos reflejos peninsulares.

GALLEGO ANABITARTE está orgulloso, y con razón, de haber descubierto la importancia que en la legislación y en la doctrina españolas tuvo el Gobierno político y económico, que separa pulcramente, como hemos visto, de la Policía. Yo comparto el duro juicio que lanza sobre la miseria de los estudios teóricos españoles tanto sobre el Gobierno político y económico como sobre la Policía, sobre todo si se les compara con la asombrosa bibliografía coetánea francesa y alemana. Porque, en efecto, si se deja a un lado a CASTILLO DE BOVADILLA, que fue demasiado temprano y escribió anclado todavía en la vieja cultura jurídica del *mos italicus*, los autores del siglo XVIII, aun siendo relativamente abundantes, no pasaron de ser deliberadamente prácticos, cuando no prácticos. Esto es cierto, indudablemente, pero incompleto porque se ignora que la doctrina más sustanciosa —y, desde luego, inequívocamente jurídica— se encuentra en otros lugares que GALLEGO ANABITARTE no ha citado. Yo la he atisbado (aunque no seguido, lo confieso) en FERNÁNDEZ DE OTERO, importante no sólo por lo que dice el autor carrionés, sino por el enorme aparato bibliográfico que maneja, en gran parte español y que, naturalmente, no puede encontrarse bajo los rótulos de Gobierno político y económico ni de Policía. Ahora bien, dejando aparte mis experiencias personales, que ninguna garantía ofrecen, los historiadores del Derecho tienen identificados suficientes filones de Derecho público del Antiguo Régimen que no es lícito desconocer.

Por lo que a la Policía en concreto se refiere, tengo la impresión de que GALLEGO ANABITARTE, deslumbrado por su descubrimiento de la significación del gobierno político y económico, no concede a este binomio la importancia que debiera. En mi opinión, resulta imposible separar con precisión los dos con-

ceptos, puesto que los autores de la época los manejan sin reflexión previa y las materias se superponen de forma confusa. Es arriesgado, en definitiva, trasponer a un momento histórico ideas elaboradas con posterioridad a él.

A tal propósito, lo primero que hay que tener en cuenta es que con la larguísima vida del concepto de Policía ha ido evolucionando tanto su contenido que, al cambio del tiempo, se han producido varias soluciones de continuidad. En un antiguo y largo trabajo mío titulado *Algunas reflexiones sobre el concepto de policía* (núm. 81 de esta REVISTA, 1976) ya aislé en un hilo cronológico las fases de Policía como Administración interior del Estado, la eudemonista, la ilustrada, la del reaccionarismo decimonónico, la liberal, la instrumental y la orgánica. Lo que significa que, de ser esto correcto, habría que imputar a cada momento el concepto de Policía que le corresponde sin atreverse a hacer generalizaciones.

De acuerdo con esta perspectiva, es manifiesto que a principios del siglo XVIII se concibe a la Policía como Administración interior civil del Estado equiparada a «gobierno político», según se desprende del Decreto de 2.4.1717 (Nov. Recopilación, l. V, tít. II, lib. III) en el que se crea la Secretaría de Estado y Negocios Exteriores, la de Guerra y Marina y, en fin, la de Justicia, Gobierno Político y Hacienda, correspondiendo a esta última el conocimiento de «los empleos políticos y mixtos de Policía y Justicia», es decir, que la Policía abarcaba los asuntos de la Administración civil interior que no eran ni de Justicia ni de Hacienda.

Mi opinión —no contraria pero, desde luego, divergente de la de GALLEGO ANABITARTE— puede, por tanto, resumirse en los siguientes términos: en el siglo XVIII, el estado literalmente comatoso de las Universidades de todos los reinos de España impidió la formación y la enseñanza del Derecho público, pero también de la Ciencia de la Policía y de la teoría del Gobierno político y administrativo. La literatura jurídica, relativamente abundante, era de índole práctica, poniendo consecuentemente su énfasis en los aspectos judiciales procesales. A fines de siglo —y dejando a un lado la excepcio-

nal obra de DOU Y BASSOLS— penetra en España la Ciencia europea de la Policía pero en versiones divulgadoras o como reflexión ilustrada de inspiración casi autodidacta. En este desierto intelectual es explicable que los autores no se preocuparan de tomar conciencia de su filiación, ya que en el fondo eran hijos de nadie, ni tampoco de precisar los conceptos que indiferenciadamente iban manejando: gobierno, gobierno político, gobierno económico, administración y policía probablemente no fueran tenidos por sinónimos, pero carecían de límites y significado propios. Las técnicas procesales avanzaban, ciertamente, pero sin el menor respaldo teórico y, desde luego, sin una mínima comunicación con la cultura jurídica europea.

Conforme va corriendo el siglo aumenta la obsesión ilustrada de separar Policía y Justicia, como se subraya en la creación de la Superintendencia General de Policía para Madrid en 1782 (abarcando «tanto la policía material como la formal»), en el reconocimiento de los intendentes particulares de Policía en 1792 o en la creación de un juez de policía de Madrid en 1804. Independientemente de ello, es perceptible un ahilamiento progresivo de la materia policial, que, efectivamente —y tal como subraya GALLEGO ANABITARTE (a quien no se han escapado, naturalmente, todas las referencias normativas que aquí se hacen y que analiza con profundidad)—, va perdiendo su antigua equiparación con la Administración interior para reducirse a una parte de ella: la que atañe al orden, tranquilidad y seguridad.

4. El capítulo quinto es el más extenso y ambicioso de toda la obra y, para mi gusto, el más logrado porque en él se introducen y enlazan de forma impecable una serie de hilos que no tuvieron nada claros los autores de la época (1821-1876) ni nosotros, al menos hasta ahora: Derecho público, Derecho político, Derecho constitucional, Derecho administrativo y Ciencia de la Administración. En esta parte pasan a primer plano los aspectos docentes en la Universidad y fuera de ella (Ateneo de Madrid, por ejemplo) con excursos conceptuales poco numerosos, aunque, eso sí, preocupándose

de conectar las «asignaturas» y los autores con una matriz político-ideológica determinada. Para GALLEGO ANABITARTE, las primeras obras de Derecho público (las Lecciones del Ateneo de 1836-1844) «tuvieron un carácter de programa político conservador» y con una orientación que «contribuyó sin duda alguna a vaciar de contenido jurídico la disciplina de Derecho constitucional»; mientras que «el Derecho administrativo que se manifiesta en las obras de Silvela, Burgos, Oliván y Ortiz de Zúñiga es totalmente crítico hacia el orden jurídico administrativo del progresismo liberal... La obra de Posada Herrera es otra cosa».

En sustancia se aprecia «el predominio del Derecho administrativo, su desunión real con el Derecho político o constitucional, la indiferencia por el estudio de la Constitución, el triunfo del pensamiento político, social, histórico y especulativo sobre el contenido jurídico del Derecho político; en una palabra, la ausencia de un saber unitario jurídico de Teoría del Estado, Derecho público o Derecho estatal» (pág. 206). Mientras que, por otro lado, «la nueva Administración, omnipresente y omnipotente, ángel titular del hombre, es la vieja Policía con nuevo ropaje» (pág. 230). En cuanto al «estudio del Derecho Administrativo se hace sin arrancar de un análisis constitucional; la constitución se cita muy marginalmente al referirse a los poderes del Estado o a las garantías individuales. (Y es que) difícilmente podía tener el Derecho administrativo su fundamento jurídico en el Derecho político, cuando éste se ha convertido en una superficial reflexión teórica e histórico-política y descripción legalista» (pág. 275).

Forzoso es convenir con GALLEGO ANABITARTE en la debilidad teórica, casi sonrojante, de los *manuales* académicos y ateneístas de la primera mitad del siglo XIX; pero tampoco puede pasarse por alto que ellos sólo reflejan una parte de los conocimientos jurídico-constitucionales de la época, cuyo bloque más importante se encuentra en los Diarios de Sesiones parlamentarias, como tuve ocasión de comprobar —y demostrar— en mi voluminoso libro sobre *Los primeros pasos del Estado constitucional*, 1996: varias docenas de miles de pági-

nas en las que unos «políticos ágrafos, a quienes hubiera podido suponerse ignorantes, nos demuestran de pronto que eran cultos y que estaban bien informados, que conocían al dedillo la vida política de Francia e Inglaterra y tenían unos conocimientos aceptables de la norteamericana, así como de la historia universal y de España. Había varias docenas de diputados que hablaban de la centralización, de la responsabilidad administrativa o del sistema representativo con la misma soltura que Oliván o Silvela (en sus libros): dos autores que por otra parte, y sobre todo el primero, intervenían poco menos que a diario en las discusiones parlamentarias hasta tal punto que sus libros no dicen mucho más (al contrario, mucho menos) que lo que ya habían expuesto en las Cámaras. *El Diario de sesiones se convierte así en el Tratado de Derecho público (político y administrativo) y de ciencia de la Administración más importante de esta época*» (pág. 7 del libro que acaba de ser citado; la cursiva en el original). Y conste que en algunos de estos discursos aparecen inequívocas teorizaciones jurídicas, técnicas y dogmáticas (en el nivel científico de la época, claro está) que tan justamente se echan de menos en sus libros.

Conviene destacar, por último, una tesis (ya avanzada, por cierto, en el núm. 158 de esta REVISTA) que, por su singular novedad, puede provocar escándalo y alguna reacción vehemente. Para GALLEGO ANABITARTE —y frente a lo que viene afirmándose de ordinario—, «no hay recepción jurídica cultural de los saberes administrativos franceses en España en 1840, pese a la traducción de libros y a las proclamaciones de los protagonistas. Esta ciencia de la Administración francesa sólo sirvió para fundamentar y legitimar el nuevo orden político-administrativo de los moderados» (pág. 253). Y lo mismo cabe decir de la jurisdicción contencioso-administrativa que se instaura en 1845 y que «no es una copia de una nueva institución francesa importada en España (sino) sustancialmente el restablecimiento de la jurisdicción privativa frente a la ordinaria que se había ido creando y desarrollando a través de los siglos en el Antiguo Régimen por medio de juzgados privativos en los ra-

mos más conflictivos de la Administración Pública» (pág. 262). Una cuestión apasionante en la que deliberadamente no entro porque estoy seguro de que ha de levantar una tempestad de comentarios en las plumas de otros colegas que, a buen seguro, se escandalizarán en términos enérgicos.

5. El libro llega hasta la actualidad (2000), cuya situación valora así el autor: «Estamos como estábamos. La separación entre el Derecho constitucional y el Derecho administrativo queda consagrada en el *Derecho público* como saber unitario de derecho constitucional y administrativo (y también debería incluirse el derecho tributario, no el financiero, que no es nada, nada más que otro derecho político). En efecto, se crean dos diferentes y separados *cueros docentes* (con sus mitos y tradiciones, forma de hacer, grupos) en lo que debía ser un cuerpo único para cuyo ingreso se exigiese equilibradamente el derecho constitucional y el derecho administrativo, aunque después cada uno de sus miembros tuviese sus propias preferencias». «Pero también es cierto que el lenguaje, nivel y estilo de análisis suelen ser francamente diferentes entre los cultivadores del derecho constitucional y del derecho administrativo de España». En definitiva, «no es fácil construir un Derecho público, unitario y coherente, cuando se carece de un concepto jurídico de Estado al que se aplica y en el que se desarrolla ese Derecho público» (págs. 312-325).

En los últimos años se han producido en España determinados acontecimientos que pueden servir como piedra de toque para probar la solidez de las tesis de GALLEGO ANABITARTE. Aquí me referiré solamente a tres de ellos y por orden cronológico: la polémica entre LUCAS VERDÚ y GARCÍA DE ENTERRÍA sobre Derecho constitucional y Derecho administrativo, la aparición de libros específicos sobre Derecho político y, en fin, la eclosión de tratados de Derecho público de las Comunidades Autónomas.

A) En el año 1982, los profesores LUCAS VERDÚ (catedrático de Derecho político) y GARCÍA DE ENTERRÍA (catedrático

de Derecho administrativo) se enzarzaron en una sonada polémica (en la «Revista de Derecho Político», núms. 13 y 15) que incide directamente en la problemática medular replanteada ahora por GALLEGO ANABITARTE. Formalmente se trataba de la cuestión de *finis regundorum* de las dos disciplinas, enturbiada por la circunstancia de que los profesores de Derecho político de la época franquista desertaran —por razones obvias— del Derecho constitucional para refugiarse en una Ciencia política escapistista, dejando con ello un vacío que terminaron llenando los administrativistas con su cerrado método jurídico. Al margen de los resultados de la polémica, lo que aquí interesa destacar es que las dos partes, al hilo de la discusión, se esforzaron en precisar el contenido no sólo del Derecho constitucional y del Derecho administrativo, sino también del Derecho político, siendo a tal propósito muy significativa la ausencia del Derecho público, al que sólo se aludió de manera muy marginal. «Sabido es —advierte LUCAS VERDÚ— que los alemanes distinguen entre *Staatsrecht*, *Verfassungsrecht* y *Staatslehre*. Nosotros comprendemos en la rúbrica amplia del Derecho Político esos estudios». Y en palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA: «El Derecho Administrativo es un derecho público, del que constituye una de las ramas más importantes. Siendo la Administración pública la *única personificación interna del Estado... es lícito decir que el Derecho Administrativo es el Derecho Público interno del Estado por excelencia*». Las cursivas son mías y con ellas he querido poner de relieve la conexión que tiene esta polémica con el libro que se recensionista, en el que no por azar se insiste tanto en la importancia emblemática de la personalidad del Estado.

B) De citar es, en segundo lugar, el libro de Luciano PAREJO (catedrático de Derecho administrativo) titulado *Crisis y renovación en el Derecho Público* (1991): una obra para mí singularmente significativa también porque en ella apenas si se tratan, y desde muy lejos, las cuestiones que palpitan en la de GALLEGO ANABITARTE. ¿De qué Derecho público estamos hablando entonces los administrativistas españoles? Y si quere-

mos tomar más puntos de referencia basta ojear la bibliografía de estos últimos años para comprobar la presencia de libros escritos por especialistas de varias disciplinas en cuyos títulos luce la expresión de Derecho público.

C) En tercer lugar, es importante igualmente recordar que en 1992 apareció un *Manual de dret public de Catalunya* (2.ª ed., 2000), dirigido por Enoch ALBERDI y escrito por catedráticos de Derecho constitucional, administrativo y tributario, en el que se desarrolla con atención y rigurosa uniformidad de estilo una amplia temática en la que se comprenden el marco constitucional y estatutario de la autonomía de Cataluña, las instituciones de autogobierno, las competencias, la organización territorial interna, el sistema de financiación y la Hacienda. En 1997 publicó Manuel BEATO ESPEJO, un profesor de Derecho administrativo, un *Derecho público de la Comunidad Autónoma de Extremadura* con una orientación similar al anterior. Y, en fin, por no alargar más la lista, en 1997 apareció un *Derecho público aragonés* dirigido por Antonio EMBID IRUJO, catedrático de Derecho administrativo, pero en el que colaboran profesores de esta disciplina y de Derecho constitucional.

¿Qué alcance pueden tener esta recuperación formal del Derecho público y este reencuentro —que, desde luego, no es casual— entre miembros de una misma familia tradicionalmente separados? Confieso que, como lector devoto de GALLEGO ANABITARTE, he echado de menos su opinión, más autorizada que ninguna, sobre estos tres particulares (y sobre algunos más que también podrían incluirse), ya que aquí habrían de contrastarse posturas actuales que con evidencia son distintas, y de tal contraste habría de salir mucha luz. El aislamiento en que se ha refugiado GALLEGO ANABITARTE nos priva a todos los que en él confiamos de un juicio que cada día está pareciendo más necesario. Sin que le sirva de excusa que en su día las haya descartado por considerar que, debido a su escasa ambición, a no remontarse del nivel descriptivo-apologético, con ciertos adornos (a todo lo más) de crítica textual y por eludir las grandes cuestiones de la

«Teoría jurídica del Estado», no entran en lo que él considera como Derecho público en sentido propio.

Lo apremiante de la intervención de GALLEGO ANABITARTE se acentúa más todavía si pensamos que la tradicional teoría jurídica del Estado ha de experimentar en la actualidad notables transformaciones para adaptarse a nuevas realidades. Acaba de verse que entre nosotros el fraccionamiento del propio Estado ha abierto un nuevo campo al Derecho público de las Comunidades Autónomas; pero eso no es nada comparado con la integración de España en la Unión Europea o la emergencia de la globalización. En definitiva, que apenas podemos conjeturar cómo va a ser el Estado en el siglo XXI y, en consecuencia, cómo evolucionará su Teoría jurídica y cómo todos estos presupuestos inspirarán o condicionarán el Derecho público.

Alejandro NIETO

GÓMEZ POMAR, Fernando: *La responsabilidad por daño ecológico: ventajas, costes y alternativas*, Instituto de Ecología y Mercado, Papeles del Instituto, núm. 3, Madrid, 1994.

Este libro se une a la preocupación despertada por los efectos desastrosos de los daños al medio ambiente. Es muy ameno y sencillo, y en sus escasas ochenta páginas realiza un buen análisis de la institución de la responsabilidad.

Analiza la responsabilidad de los daños ecológicos desde la óptica del Derecho civil. Pero, a diferencia de las monografías que sobre esta cuestión le han precedido, intenta hacer un análisis diferente, centrándose en la reflexión acerca de cuáles son las ventajas que sobre el medio ambiente puede causar un sistema de responsabilidad por daños y cuáles pueden ser los inconvenientes.

Gran admirador del Derecho anglosajón, y en concreto del norteamericano, realiza su estudio tomando como modelo el sistema norteamericano y basa sus análisis, predominantemente de tipo