

que aportará al lector las claves para comprender y desarrollar plenamente la norma mencionada.

*Eduardo Marcos Martínez*  
Universidad Roma 2-Tor Vergata (Italia)

FRANCISCO L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ: *Las mutaciones del principio de legalidad administrativa (bases constitucionales y dogmáticas del Derecho administrativo)*, Madrid, Iustel, 2023, 216 págs.

1. Importa dar cumplida noticia de la reciente publicación de este libro. Centra su análisis en torno a un principio (principio de legalidad), ciertamente incontestable en su formulación misma e indispensable para la consolidación de un Estado de derecho. Pero cuyo alcance dista de estar suficientemente claro, en cambio, en su proyección concreta sobre la Administración pública (principio de legalidad administrativa).

En realidad, las incertidumbres a este respecto «prosiguen» a día de hoy, habría que puntualizar, ya que cabe observar sin dificultad que la polémica en torno al alcance del principio de legalidad administrativa ha sido toda una constante en la evolución misma del derecho administrativo.

Lo que no puede dejar de llamar la atención, al menos, inicialmente, dada la destacada relevancia de este principio, al que se le ha calificado sin exageración alguna como el «eje diamantino de todo el complicado aparato de la vida administrativa» o «la más importante de las columnas sobre las que se asienta el total edificio del Derecho administrativo», como bien recuerdan sendas citas (Villar Palasí y Garrido Falla) que el autor recoge al inicio de su libro (muchísimas otras en el mismo sentido igualmente habría cabido traer a colación).

Y sin embargo, como decimos, subsisten no pocas incertidumbres acerca de su alcance (incluso, en lo que se refiere a la concreción de su propio contenido, habría de diferenciarse lo que constituye el principio de legalidad en sentido estricto del principio de «juridicidad» o de «normatividad previa», según la doctrina más depurada ha puesto de manifiesto).

2. Tal vez, sin embargo, no sea tanta la extrañeza que pueda ello causar, ya que justamente sea eso lo que sucede con las grandes preguntas que plantean las cuestiones más primarias, a saber, que se resisten a una respuesta definitiva, pacífica y segura que permita dar por zanjada del todo la controversia que suscitan.

A venir a tratar de arrojar ahora alguna luz se encamina precisamente la monografía objeto de este comentario. Y constituye, desde luego, un primer e indudable mérito de su autor, ya de entrada, el hecho mismo de haberse atrevido a afrontar tan espinosa cuestión.

Sorprende, en efecto, la ausencia de estudios recientes dirigidos al expresado fin, en contraste con lo sucedido en otras etapas anteriores, como si ahora de antemano se hubiese claudicado y renunciado, en suma, a superar las innegables dificultades que plantea profundizar sobre el asunto.

Muy lejos en el tiempo quedan los pioneros trabajos suscritos prácticamente apenas aprobada la Constitución por Carro Fernández-Valmayor y Gómez-Ferrer Morant (también en la misma época, aunque desde una visión más general, Garrorena Morales); o los que, poco después, nada más comenzada la década de los ochenta, salieron de la pluma de Tornos Mas; así como los que ya al inicio de la siguiente década (los noventa) lo hicieron de la de Rebollo Puig y de Baño León (poco antes, también desde una panorámica más amplia, De Otto Pardo); todos ellos merecen ser destacados y siguen constituyendo una valiosísima referencia.

Con la irrupción ya del nuevo siglo habría que mencionar asimismo el trabajo de Beladiez Rojo al poco de su inicio; pero desde entonces apenas nada más cabe destacar estos últimos veinte años. Si acaso, y con el foco puesto en la potestad reglamentaria, cabría recordar igualmente las monografías de Fernández Salmerón y Domenech Pascual.

Pues bien, a esta ilustre lista habrá que agregar a partir de ahora la que es objeto de este comentario.

3. En cualquier caso, y más allá de ello, igualmente reseñable es la opción metodológica con que Hernández González aborda el estudio del alcance del principio de legalidad administrativa. Se propone el autor llevar a cabo el examen de la cuestión a la luz estricta del derecho positivo.

Y prescindiendo así de elucubraciones abstractas no deja de formular sus propias consideraciones sobre la realidad misma del terreno, que es lo que justamente interesa, en otros términos, sobre la base del ordenamiento español actualmente vigente surgido a partir de la Constitución de 1978.

Así las cosas, lo verdaderamente relevante es que, para destacar sus rasgos característicos en la actualidad, el autor se sirve al pretendido fin del contraste histórico, una perspectiva que, aunque no ha faltado en alguna ocasión puntual, ha resultado, en cambio, mucho menos frecuente en las aproximaciones doctrinales cursadas con anterioridad.

En los tres primeros capítulos en que la obra se divide, y que forman en verdad su auténtica columna vertebral, se abordan sucesivamente así las tres grandes etapas en que se sitúa la evolución del principio de legalidad administrativa entre nosotros: «La construcción del principio de legalidad administrativa (1812-1931), Crisis de legalidad bajo el régimen predemocrático (1938-1977); y La reafirmación del principio de legalidad en la Constitución de 1978». Es la denominación que el propio autor da a cada uno de estos capítulos.

4. No se trata ahora de desvelar su contenido, porque en modo alguno se pretende reemplazar la lectura del libro. Nada puede hacerlo y se ofrecería en todo caso si así se pretendiera una visión incompleta, si no sesgada (lo que aún resultaría más reprochable), de las fértiles observaciones que se van sucediendo a lo

largo del trabajo y de las provechosas conclusiones que asimismo se alcanza a partir de ellas.

Pero valga, al fin y al cabo, un último apunte, de nuevo, de carácter metodológico.

Y es que, como en derecho, a la postre las cosas son lo que en verdad son y no lo que dicen ser, en el análisis de estos tres períodos históricos en los que agrupa su trabajo para seguir la evolución y trayectoria del principio de legalidad administrativa en el ordenamiento jurídico español, no descuida el autor referirse, junto a la realidad formal de los preceptos constitucionales y legales que son objeto de su atención en las distintas etapas, a la realidad material de las cosas.

Y, de esta guisa, por ejemplo, en el análisis que efectúa a partir de las Constituciones españolas que se van sucediendo a lo largo del siglo XIX, no olvida observar que el diseño que dichas normas trazan a favor de la centralidad de la ley tropieza con las crisis institucionales y turbulencias que sacuden la casi totalidad del siglo, más aún, si se toman en consideración las numerosas asonadas e interferencias militares que igualmente tuvieron lugar durante el curso del indicado período (Ballbé Mallol), y que, en definitiva, vinieron a provocar un claro desplazamiento del protagonismo hacia la esfera propia del Poder Ejecutivo.

Y, del mismo modo, cabe señalar, y compartir también con Hernández González, que la división de parcelas entre el Legislativo y el Ejecutivo, que igualmente resultaba palmaria a partir de los textos legales vigentes durante la dictadura de Franco, encontró en sus últimos años el rechazo claro de una incipiente jurisprudencia del Tribunal Supremo, labrada al calor de la decisiva influencia ejercida por los trabajos que García de Enterría dedicara justamente al principio de legalidad administrativa (y de cuyo contenido ofrece el propio autor un magnífico compendio propio en su *Curso de Derecho administrativo*, escrito en su primera edición precisamente en aquella época, en colaboración con Fernández Rodríguez), sembrando de este modo la simiente para su ulterior germinación y su definitiva acogida por la Constitución española, en lo que sería una de sus fundamentales aportaciones a ella (ni mucho menos la única).

5. En fin, el libro se cierra con un último capítulo, «La articulación de la legalidad administrativa en el Estado autonómico y con un epílogo ¿Nueva crisis de la legalidad? El ejecutivo como legislador».

En la medida en que el Estado autonómico apenas se encuentra esbozado por el texto constitucional y que un «jurista persa» lejos estaría de poder identificar sus rasgos característicos a partir de dicho texto (Cruz Villalón), la consolidación del Estado autonómico ha podido venir a representar, en efecto, una suerte de mutación del principio de legalidad administrativa o, por lo menos así cabría tratar de presentarse, mutación que podría perfectamente situarse sin estridencia alguna en línea de desarrollo y continuidad con el planteamiento constitucional inicial.

Apresiasi que, por cierto, igualmente podría ser válida para explicar también las obligadas adaptaciones del principio de legalidad administrativa requeridas a causa de la integración de España en la Unión y de la recepción en nuestro propio ordenamiento del acervo normativo europeo.

Pero cuesta más tildar de una mera mutación lo que pudiera resultar si las exigencias impuestas por el combate contra el virus COVID-19, y las medidas dispuestas para contener sus efectos y paliar sus consecuencias, trascienden del estado de necesidad al que debieron su razón de ser y se estabilizan y permanecen en el tiempo.

Mucho nos tememos que algo de ello pueda suceder y por eso, como pudiera ser efectivamente así, se hace preciso estar especialmente alertas en este tiempo para evitar toda tentación a este respecto, en la medida en que vendría a suponer antes una ruptura que una mera mutación del principio de legalidad administrativa, en los términos en los que vino a dar su refrendo la Constitución de 1978 a dicho principio.

*José Suay Rincón*

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

X. LAZO VITORIA (dir.): *Compra pública verde y cambio climático*, Barcelona, Atelier, 2022, 459 págs.

La profesora Ximena Lazo acaba de publicar una obra colectiva, *Compra Pública Verde y Cambio Climático*. Es la segunda obra que dirige sobre esta temática, después de que en el año 2018 viera la luz el libro titulado *Compra Pública Verde*, en el que se analizaba la incorporación de criterios ambientales a la contratación pública en el marco de las nuevas directivas de contratación pública de 2014 y su transposición al derecho español mediante la Ley de Contratos del Sector Público de 2017.

En esta nueva obra se aborda, desde diferentes perspectivas y en un total de quince capítulos, la compra pública verde (CPV) como herramienta estratégica de lucha contra el cambio climático. En el libro se analizan, en profundidad, las posibilidades que ofrece la contratación pública, tanto en el marco de una economía circular como en toda su extensión, como medio para alcanzar tan excelso objetivo de trascender el cambio climático.

A partir de ese hilo conductor que es la CPV, los autores abordan, con magistral acierto, cada uno de los temas que sustentan y/o acompañan a este mecanismo, y han demostrado un alto grado de especialización en el examen de cada asunto. Sin duda alguna, la selección de los temas analizados reflejan el conocimiento y buen hacer de la directora de la publicación.

El libro comienza precisamente con un capítulo de la profesora X. Lazo Vitoria, «Compra pública verde: una herramienta estratégica de lucha contra el cambio climático», en el que se explican las razones por las cuales encuentran dificultades los órganos de contratación al incorporar cláusulas medioambientales. En el caso de los Fondos Next Generation se afirma que el éxito en esta cuestión va de la mano del denominado «etiquetado verde». Como se afirma