

ministración pública encargado de la tramitación de expedientes en los que consten dichos datos empresariales, para juristas letrados que hagan valer los derechos implicados en sede jurisdiccional y para cualquier empresa que quiera estar bien informada en esta materia. Quedan abiertas con esta obra, por otro lado, múltiples puertas para la investigación que, en adelante, necesariamente deberá comenzar por su lectura.

Jesús CONDE ANTEQUERA
Universidad de Granada

ROMANO, Santi: *El ordenamiento jurídico* (edición de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO); Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Colección Civitas, Madrid, 2013, 169 págs.

La librería jurídica cuenta con una nueva edición del libro señero de Santi ROMANO *El ordenamiento jurídico*, preparada por el profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER. Nueva edición de un libro que tanto empuje ha tenido en la evolución de la dogmática jurídica contemporánea. Releyéndolo, uno se da cuenta de la plena actualidad de sus planteamientos y del porqué de muchas cuestiones cotidianas del Derecho que hoy tenemos asumidas y que debemos, sin duda, a esta formulación doctrinal.

Tras una Presentación de Benigno PENDÁS, Director de la Colección en la que se publica, encontramos un Proemio a cargo de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, en el que destaca las

novedades que incorpora esta edición. En primer lugar, el profesor de la Universidad Complutense realiza una traducción de la nota bio-bibliográfica sobre Santi ROMANO, a cargo de Alberto ROMANO, emérito en la Sapienza y nieto del autor. Recientemente, como recuerda el profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, Alberto ROMANO ha impulsado una magna obra dedicada a «el último» Santi ROMANO, editada por Giuffrè, donde aparece la versión original de la nota bio-bibliográfica. En ella se incluyen, además de *El ordenamiento jurídico*, los *Principios de Derecho Constitucional General*, así como los *Fragmentos de un diccionario jurídico*. Nota bio-bibliográfica muy rica en detalles acerca de la trayectoria vital y académica de Santi ROMANO. El libro también incluye como novedad un Epílogo de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, titulado «Santi Romano aquí y ahora», en el que refleja la profunda huella que ha dejado Santi ROMANO en la doctrina española. Se mantiene asimismo el Estudio Preliminar de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, que constaba en la primera edición.

* * *

El profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO ha tenido el gran acierto de traducir y presentar en esta edición la nota bio-bibliográfica de Alberto ROMANO, pues permite contextualizar *El ordenamiento jurídico*, anotando los decisivos pasos dados en trabajos anteriores. Así, destacan en su obra los denominados *Scritti minori*, recopilación de numerosos estudios que realizó. De entre estos, Alberto ROMANO resalta «Lo Stato Moderno e la sua crisi», trabajo que sería de especial relevancia desde la

perspectiva del posterior *El ordenamiento jurídico*. En este estudio recuerda positivamente la Escuela Histórica de VON SAVIGNY y exalta el progreso jurídico constituido por la formación gradual del Estado moderno: «La impersonalidad del poder público, o, mejor, la personificación del poder por medio del Estado, concebido él mismo como persona: he aquí el principio fundamental del derecho público moderno, una persona inmaterial y, sin embargo, real, una entidad no ficticia o imaginaria que, aun carente de cuerpo, consigue formarse, manifestarse e imponer una voluntad propia a través de delicados y maravillosos ingenios jurídicos». Advierte en este trabajo que es el Derecho público quien ha cedido, terminando por admitir, por ejemplo, en el Derecho privado los sindicatos de trabajadores (observación que hizo en 1909). «Y se podría destacar incluso el hecho de que en Italia se constituyan y vivan sin problemas las asociaciones de funcionarios públicos, o, incluso, por ejemplo, las de magistrados, que bien podrían justificar dudas», decía Santi ROMANO, quien mostró una preocupación especial ante ese asociacionismo antiestatal. Por ello recalca que cada vez le parecía más exigente e indispensable el principio de una organización superior que contemporeice y armonice las organizaciones menores en las que aquella se va especificando. Aquí se observa claramente cómo se va forjando la teoría que constituye su libro *El ordenamiento jurídico*. Pensaba Santi ROMANO en este sentido en el Estado moderno, que consideraba que podía mantener la forma que en aquel entonces poseía. Observaba la crisis del Estado moderno en las formas de corporativismo. Hoy, las organi-

zaciones de intereses siguen representando un peligro potencial, cuando tratan de anteponer los intereses específicos frente al general. En *Oltre lo Stato* incluso vio la posibilidad de superar los Estados nacionales. En la actualidad tenemos un buen ejemplo de ello en entidades supranacionales tan decisivas como la Unión Europea o el Consejo de Europa. O pensemos en el fenómeno de la globalización, como señala Alberto ROMANO. O el impacto de la globalización en las crisis económicas y financieras, como la actual. Por ello hay que destacar la importancia de *Lo Stato moderno* en la maduración de *El ordenamiento jurídico*, así como el significado que tiene desde la perspectiva actual. Conserva plena vigencia lo escrito entonces.

Alberto ROMANO, entrando ya en el comentario al significado de *El ordenamiento jurídico*, subrayará la trascendencia de la teoría de la identificación del ordenamiento jurídico con el concepto de institución, no sólo en el ámbito del Derecho público, sino también en el ámbito del Derecho privado, lo cual muestra la universalidad de su teoría. El ámbito del Derecho privado, bien que está regido como regla general por el principio de la autonomía de la voluntad, no implicará libertad total y absoluta al concluir los negocios jurídicos. La norma del Código Civil referida al principio de la autonomía de la voluntad que rige en los negocios privados, en realidad restringe la creación de nuevos contratos a los que estén dirigidos a conseguir intereses que merezcan tutela según *el ordenamiento jurídico*. Por ello, recalca Alberto ROMANO, el Derecho privado del Estado somete al derecho de los privados, a sus normas y sus nego-

cios, a requisitos que no pueden contravenir las normas que rigen el Estado. No respetar esto se sanciona con la nulidad, impidiendo la eficacia y cerrando, por consiguiente, el círculo.

* * *

Como subrayó el profesor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO en su Estudio Preliminar, *El ordenamiento jurídico* de Santi ROMANO ha tenido un enorme impacto en el Derecho español. Tanto la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 como la Ley de la Jurisdicción de 1956 se hacían eco de esta teoría del ordenamiento jurídico. La última de las Leyes citadas reconocía en su artículo 83.2 que la sentencia del juez estimará el recurso contencioso cuando el acto o disposición incurrieren en cualquier infracción del ordenamiento jurídico. Y, así, la Ley de la Jurisdicción aclaraba lo que debe entenderse por ordenamiento jurídico, en su Exposición de Motivos, en los siguientes términos: «Y refiere la *conformidad o desconformidad del acto genérico al Derecho, al Ordenamiento Jurídico, por entender que reconducirla simplemente a las leyes equivale a incurrir en un positivismo superado y olvidar que lo jurídico no se encierra y circunscribe a las disposiciones escritas, sino que a los principios y a la normatividad inmanente en la naturaleza de las instituciones*». El legislador de 1998 no ha obviado tan significativo alcance de la teoría de ROMANO, de tal forma que el actual artículo 70.2 dirá que: «La sentencia estimará el recurso contencioso-administrativo cuando la disposición, actuación o el acto incurriera en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso

la desviación de poder». En esta línea, la Exposición de Motivos del texto vigente, en el punto VI, referido al procedimiento, recordando lo que decía la Ley del 56, señalará: «Por lo que se refiere a la sentencia, la Ley sigue de cerca la regulación anterior. En particular, se mantiene la referencia de la *conformidad o desconformidad de la disposición, actuación o acto genéricamente al derecho, al ordenamiento jurídico, por entender —en frase de la exposición de motivos de la Ley de 1956— que reconducirla simplemente a las leyes equivale a olvidar que lo jurídico no se encierra y circunscribe a las disposiciones escritas, sino que se extiende a los principios y a la normatividad inmanente en la naturaleza de las instituciones*». Por tanto, nuestra normativa administrativa más destacada recogerá la innovadora concepción de ordenamiento jurídico de ROMANO, en virtud de la cual el Derecho no está integrado únicamente por una relación de leyes, concepción que tanta incidencia habrá tenido después en la evolución de la dogmática jurídica.

* * *

Se resume la tesis de Santi ROMANO, con una claridad abrumadora, en las dos últimas páginas del capítulo I, «El concepto de ordenamiento jurídico», que valdrá la pena recordar ahora: «(...) *todas las normas de un determinado derecho positivo no son sino elementos de un ordenamiento más amplio y complejo en el que se apoyan, y que constituye su base necesaria e imprescindible (...). El Derecho constitucional no se agota en las normas que regulan las relaciones del Estado, sino que contempla, incluso antes que nada y so-*

bre todo, al Estado en sí mismo, en sus elementos, en su estructura, en sus funciones, funciones que como la legislativa, no dan lugar a relaciones singulares y concretas. Este es el campo en el que la consideración del derecho como institución es tan definitiva y amplia que olvidarla o negarla significaría anular, o poco menos, todo el Derecho constitucional. Igual sucede con el Derecho administrativo, que, antes que disciplinar las relaciones que nacen de la función administrativa, establece la organización de los entes que la ejercitan» (págs. 75 y 76). Esta idea ha calado sobremanera en nuestra concepción de la disciplina, hasta el punto de que encuentra fiel reflejo en cualquier programa de Derecho administrativo que se ofrece en las universidades españolas. Antes de la exposición de los temas referidos a la actividad administrativa se estudiará la teoría del órgano, así como las diferentes Administraciones —y su estructura— que componen el Estado. Por consiguiente, la tesis de ROMANO no sólo ha impregnado el ámbito doctrinal, legislativo y jurisprudencial, sino que se ha convertido en algo cotidiano en las aulas de Derecho españolas.

Diría, entroncando con el capítulo II, «La pluralidad de los ordenamientos y sus relaciones», que nos encontramos ante una manifestación muy cualificada del fenómeno de la interconexión de los ordenamientos jurídicos, acuñado por el profesor LORENZO MARÍN-RETORTILLO (*La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del Derecho*, Civitas, Madrid, 2004). En este caso, la teoría de un jurista italiano, impulsada en España por la traducción de Lorenzo y Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, es

asumida y aceptada por la doctrina española y queda reflejada en nuestra legislación administrativa, nuestra jurisprudencia e incluso en el ámbito de la enseñanza, como decía. Nos encontraríamos, siguiendo a LORENZO MARTÍN-RETORTILLO, ante una interconexión horizontal, entre dos ordenamientos jurídicos que pertenecen a dos Estados soberanos que se relacionan, por tanto, de igual a igual. Sería, además, una interconexión que se habrá dado por una vía indirecta, en el sentido de que no es una influencia en nuestro ordenamiento jurídico ocasionada por una norma jurídica italiana, sino por una teoría de un jurista italiano. Un Estado, en este caso España, acoge el criterio doctrinal adoptado más allá de sus fronteras.

Quiero subrayar, en relación con este tema, que SANTI ROMANO realizó un llamamiento a la elaboración de un estudio de las relaciones que pueden intercambiarse entre los diversos ordenamientos jurídicos (pág. 106): «Una investigación como tal no ha sido llevada a cabo por la doctrina de modo sistemático, ni ha sido siquiera intentada, a no ser respecto de las relaciones recíprocas entre el Derecho internacional y el Derecho estatal. Estimamos que sería necesario generalizar tal investigación, tratando de conseguir un esquema de las relaciones entre los ordenamientos jurídicos posibles o, al menos, entre los que reclaman mayormente la atención del jurista. Tal estudio, que habría de requerir un análisis muy minucioso, no puede ser intentado aquí si no es en términos muy modestos, esto es, en cuanto puede servir para poner de relieve más intensamente el concepto de ordenamiento jurídico que hemos dado». Tal mandato ha sido

realizado en España por Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, en el libro al que me acabo de referir, estudio de referencia en la actualidad en la doctrina española, al afrontar la complejidad de las relaciones entre los diversos ordenamientos jurídicos que inciden actualmente en España. Libro que, lógicamente, no sólo es de utilidad para los juristas españoles, sino también para los juristas de cualquier Estado de la Unión Europea, así como de terceros Estados, pues en la actualidad los ordenamientos jurídicos estatales, afortunadamente, no se entienden de una manera aislada, sino en contextos más amplios de tipo supranacional. Y, asimismo, deberá tenerse en consideración que en el seno de cada Estado las estructuras son muy complejas, incluso en los Estados unitarios, por lo que cada vez cobra un mayor interés el tema de las relaciones entre los ordenamientos que se dan en el interior de los Estados.

A modo de conclusión, la nueva edición de *El ordenamiento jurídico* es un texto de indudable interés para ser aprehendido en las aulas de las Facultades de Derecho. Lectura decisiva para comprender el concepto de ordenamiento jurídico, así como el sistema de relaciones que se dan entre los diferentes ordenamientos jurídicos, fenómeno que ha adquirido especial relevancia en los últimos tiempos. Igualmente, deberá ser tenido bien en cuenta en las próximas reformas de las leyes administrativas, así como por los aplicadores del Derecho, como abogados, jueces y técnicos de la Administración.

Omar BOUAZZA ARIÑO
Universidad Complutense
de Madrid

STOLLEIS, Michael: *Öffentliches Recht in Deutschland. Eine Einführung in seine Geschichte* (16.-21. Jahrhundert); C. H. Beck, 2014, 228 págs.

De una forma ciertamente prodigiosa, Michael STOLLEIS ha logrado resumir en poco más de doscientas páginas los cuatro tomos de su *Geschichte des Öffentlichen Rechts in Deutschland*, una obra esta que no tiene parangón en la literatura jurídica europea. ¡Qué falta haría que un jurista francés, un italiano o un español acometiera para sus países respectivos la empresa que STOLLEIS ha culminado para el suyo tan brillantemente!

Es cierto que STOLLEIS ha trabajado duro para ello, pero estoy convencido también de que se habrá divertido mucho bajando a las galerías subterráneas del Derecho público alemán, que es como decir del Derecho europeo: tal es la deuda que todos tenemos contraída con las construcciones germanas.

No es frecuente encontrar el tipo de libros que suele firmar STOLLEIS. En efecto, ahora abundan mucho, por ejemplo, los comentarios a las leyes que aprueban los parlamentos. Son en su mayoría prescindibles y, además, olvidan lo que ya nos enseñó CADALSO en sus *Cartas marruecas*, y es que «peor que violar una ley es comentarla». Por eso sostenía el ilustre gaditano que «comentarios, glosas, interpretaciones, notas, etc., suelen ser otros tantos ardidés de la guerra forense. Si por mí fuera, se debiera prohibir toda obra nueva sobre esta materia».

Y asimismo abundan los libros que acogen, identificado con un número esotérico, un proyecto de investigación fruto de los desvelos de