



Excmo. y Magnífico Sr. Rector de la Universidad de Córdoba

Excmas e Ilustrísimas Autoridades

Miembros del Claustro de la Universidad de Córdoba

Profesores y amigos todos

Señoras y señores

"Sistematización y reconstrucción dogmática del Derecho Administrativo romano"

Sean mis primeras palabras de sentida y profunda gratitud por el extraordinario honor que se me otorga al nombrarme Doctor honoris causa de la Universidad de Córdoba, título que llevaré siempre con orgullo, y del que procuraré hacerme merecedor a partir de este acto académico de investidura.

Gratitud al Rector Magnífico de la Universidad de Córdoba, D. José Carlos Gómez Villamandos, mi Rector, al Consejo de Gobierno de la Universidad, a las Facultades y Departamentos que han apoyado la propuesta y, en especial, a la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales, al Departamento de Ciencias Jurídicas Internacionales, Históricas y Filosofía del Derecho, y al área de Derecho Romano, de quien partió la iniciativa, dirigida por el Prof. Juan Miguel Albuquerque, mi primer discípulo, romanista de gran prestigio, maestro de romanistas, y amigo tan querido, lo que explica la generosidad de su laudatio, e integrada por mis también queridos discípulos, Carmen Jiménez Salcedo, que tanto talento y esfuerzo derrochó en el proceso de concesión del Doctorado, Vanessa Ponte Arrebola, y Salvador Ruiz Pino.

Quiero así mismo proclamar la honda satisfacción que me produce integrarme en el claustro de profesores de la muy prestigiosa Universidad de Córdoba, Campus universitario de excelencia internacional desde 2009 y, por ende, estrechar mis lazos afectivos con Córdoba,



Patrimonio de la Humanidad desde 1994, capital de la Hispania Ulterior en tiempos de la República romana, de la Bética durante el Imperio, y del Califato omeya durante la época musulmana, en cuya etapa llegó a ser la ciudad más grande, culta y próspera del orbe.

Córdoba romana y musulmana, cristiana y judía, monumental e ilustrada, señorial y altiva, solidaria y tolerante. Córdoba de San Rafael, y de los santos Asciclo y Victoria, de Séneca y Lucano, de Ibn Hazm, Averroes y Maimónides, del Gran Capitán y Juan de Mena, de Garcilaso de la Vega y de Góngora, de Niceto Alcalá Zamora, Manolete y Julio Romero de Torres.

El tema elegido para mi Disertación académica "Sistematización y reconstrucción dogmática del Derecho Administrativo romano", trae su causa de la motivación enunciada en el acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se me otorga con notable liberalidad el Doctorado Honoris Causa: "...por su decisivo impulso en una línea pionera de investigación en materia de derecho administrativo romano...".

En la primera edición de mi manual de Derecho Público Romano, de 1996, se contenía un capítulo, el XVI, rubricado "Derecho Administrativo romano", ciertamente novedoso en la manualística europea, aunque entonces con escaso reconocimiento en la investigación, en contrapunto con el auge de esta materia en los últimos años.

En el ámbito de esta línea de investigación, de incierto futuro in illo tempore, embarqué, permítaseme la licencia, hace más de 20 años, a mi Escuela, representada en este acto por mis tres primeros discípulos, Juan Miguel Alburquerque, Alfonso Agudo y Juan Manuel Blanch, y por muchos de sus componentes, que me honran con su presencia, y que son, y se sienten, partícipes de este reconocimiento de la Universidad de Córdoba.

Sobre esta materia hemos publicado desde entonces más de un centenar de estudios, básicamente en la Revista General de Derecho Romano, y 25 monografías específicas, en la Colección de Monografías de DR y Cultura clásica, de Dykinson.

En Derecho Administrativo Romano nuestro grupo de investigación ha celebrado cuatro Congresos Internacionales, el último de ellos en 2015, en la Universidad de Turín, se han



defendido 12 Tesis Doctorales, y nos han concedido 11 Proyectos de Investigación, de ámbito estatal y autonómico.

Las actas de los mencionados Congresos Internacionales se han publicado, bajo el significativo título de "Hacia un Tratado de Derecho Administrativo Romano", en lo que se configura como un proyecto a medio plazo que requerirá un trabajo de equipo esforzado, incesante y cotidiano cuyo objetivo último va dirigido a colmar, la laguna, denunciada ya en siglos pasados por relevantes romanistas, y el reto científico, que supone la inexistencia de un Tratado de Derecho Administrativo y Fiscal Romano.

En relación ya con el contenido de mi disertación comenzaré aludiendo a que si bien es evidente la influencia que la Revolución Francesa tuvo en los sistemas jurídicos y políticos de cultura occidental, lo que en el caso del Derecho administrativo se manifestó en la teorización que originó la ciencia del Derecho administrativo y en la elaboración de Códigos unitarios y autónomos de Derecho administrativo, no parece acertada, sin embargo, la opinión de que el Derecho administrativo surge en el siglo XIX.

La mencionada afirmación se debe, en buena medida, a la ausencia de una reconstrucción dogmática del Derecho administrativo y público romano y, por ende, a que los problemas inherentes a la gestión de la administración ciudadana romana no habían sido todavía estudiados en profundidad, y ello no sólo por un mero interés histórico, sino para conocer mejor el ordenamiento jurídico contemporáneo, que en buena medida es tributario de instituciones, hechos y actividad de orden administrativo que fueron conocidos y regulados en el ámbito estatal, provincial y municipal de la comunidad política romana.

Cuando estudiosos de disciplinas de Derecho público vigente deciden estudiar las aportaciones puntuales de la investigación histórica correspondientes a la experiencia administrativa romana, o bien acuden directamente a las fuentes romanas, suelen constatar la existencia de una compleja problemática administrativa en el seno de una sociedad, como la romana, en constante expansión y desarrollo, en la que se encuentran planteadas y



satisfactoriamente resueltas numerosas cuestiones teóricas y prácticas del Derecho administrativo actual.

A la necesidad de estudiar el Derecho público y administrativo romano hizo ya referencia Ihering en su "Espíritu del Derecho Romano", en 1854.

En 1862 Serrigny, publica un Derecho Público y Administrativo Romano en el que afirma <que la principal fuente de todas nuestras instituciones sobre el Derecho público, administrativo, económico y social es el Derecho Romano, tal y como se contiene en los Códigos Teodosiano y Justiniano>.

En 1881, Marquard rubrica el primero de los tomos, en los que procede al análisis de la administración de los territorios conquistados por Roma, con el expresivo título de <Sistema administrativo del Estado romano>.

En 1939, Schulz en sus Principios de Derecho Romano vuelve a reiterar que la inexistencia de un Tratado de Derecho administrativo romano es una laguna en nuestra ciencia.

Dicha idea es subrayada de nuevo por Koschaker, en su Europa y el Derecho Romano, en 1947: «Falta por construir una historia de los conceptos y de los dogmas de Derecho público romano, realizada dogmáticamente y con un método histórico, es decir, con las modernas técnicas de la ciencia del derecho». Idea que es compartida por Riccobono en 1964, y por Impallomeni, en 1983, cuando subraya que: <Para tener una idea de los problemas baste pensar en una ciudad moderna y en sus órganos, teniendo presente que las líneas esenciales han permanecido sustancialmente idénticas>.

En el ámbito de la doctrina administrativista española, destacados estudiosos, entre los que cabe citar, entre otros, a García de Enterría, Villar Palasí, Sebastián Martín Retortillo, Gallego Anabitarte, Parada Vázquez y Parejo Alfonso, han destacado y valorado en instituciones concretas la influencia del Derecho romano, lo que había sido puesto ya de relieve en el siglo XIX por Dou y Bassols y por Colmeiro, entre otros autores.



Sin embargo, a mi juicio, es superior la influencia ejercida por el Derecho Romano en la evolución del Derecho público en general y, en particular, en el Derecho administrativo moderno, que la que ha sido reconocida por la actual doctrina administrativista.

Hoy nadie niega que haya existido en Roma, organización administrativa, estructura administrativa y Administración Pública. Como ha sido puesto de relieve, es la administrativa la primera función histórica de cualquier comunidad política, antes incluso que la legislativa o la jurisdiccional, por lo que es la propia historia, en expresión de García de Enterría, no sólo la prueba de la existencia permanente de un Derecho Administrativo, sino también de la continuidad de buena parte de sus técnicas.

Los Ordenamientos Jurídicos Modernos son el resultado de sucesivas experiencias históricas que deberán ser tenidas necesariamente en cuenta por los estudiosos si aspiran a la construcción de una dogmática, en el sentido conceptual del término, de base científica.

En este sentido, Ángel Latorre, en su Valor actual del Derecho Romano, escribe textualmente: "Podemos hablar de una Administración en Roma y de un Derecho administrativo en sentido amplio. Resulta evidente que existió en el derecho romano un conjunto de reguladoras de las competencias y funciones de la administración pública y de las relaciones de ésta con los administrados, que en la experiencia jurídica romana se consideran de ius publicum y que pueden ser denominadas con la moderna expresión de derecho administrativo en atención a su objeto".

Resulta obvio afirmar, por otra parte, que el derecho administrativo continuó desde Roma su proceso de evolución, desarrollo y expansión y que el derecho administrativo moderno en sentido técnico, y la ciencia del derecho administrativo, generada a raíz de su existencia, han surgido a partir del siglo XIX, y a partir de entonces, se enriqueció y perfeccionó, de forma extraordinaria.

Lo que no ha existido en Roma, es una ciencia del Derecho administrativo, en cuanto que la normativa propia de esta materia no fue objeto de especulación teórica general por parte de los juristas romanos, ni ha sido construida por los romanistas, ni tampoco cabe hablar referido



al Derecho Romano, por razones obvias, de un Derecho administrativo construido sobre la base de los principios constitucionales propios de la Revolución Francesa.

No se puede negar, sin embargo, que hay interdependencia y continuidad histórica en numerosas instituciones de naturaleza administrativa, alguna de las cuales voy a mencionar a continuación.

1 - La distinción entre:

a) Cosas publicas de uso público, *res publicae in publico uso*

b) Cosas públicas de patrimonio del estado, *res publicae in pecunia populi, in patrimonio populi* o *res fiscales*, que son cosas públicas que producían beneficios económicos al Estado, y

c) Cosas que pertenecen a la ciudad, y por extensión, en su caso, al municipio, colonia u otro ente público, y están destinadas al uso de la colectividad, *res universitates*.

2 - La noción de dominio público, que se configura básicamente en torno a las *res publicae in publico uso romanas*, si bien la elaboración conceptual y dogmática de dicha idea se inicia en la Edad Media y se desarrolla en el Derecho consuetudinario francés.

3 - La noción de *publicatio* como acto administrativo por el que una cosa quedaba afectada o destinada al uso público.

4 - Las notas características de las cosas públicas de uso público: a) pertenencia al *populus* o a un ente público; b) régimen de uso, regulado por el ente titular; y abierto a todos los miembros de la colectividad, c) la *publicatio*, el destino natural o *vetustas*, en la caracterización como público del bien, d) la inalienabilidad, y e) la imprescriptibilidad.

5 - La regulación de las cosas comunes, *res communes*, que son aquellas que se consideran que pertenecen a toda la humanidad, así el aire, el mar, las playas y el agua corriente.

6 - Las nociones de *utilitas publica*, *utilitas omnium* y *utilitas universorum*.



7 - La concepción de la autorización administrativa .

8 - Las concesiones administrativa de las cosas públicas de uso público, y de las res universitatis, en régimen de uso, disfrute o explotación, con carácter exclusivo o preferente a un colectivo o a un particular, por parte del ente público concedente.

Se trataba de un acto de potestad discrecional de la Administración central o local, que se utilizó con carácter habitual desde mediados de la República hasta la época justiniana, y que teniendo una finalidad básicamente fiscal o recaudatoria de rentas constituyó una de las principales fuentes de ingresos para los sujetos concedentes.

Entre las concesiones de cosas de dominio público, cabe señalar las relativas al terreno público, la autorización para edificar en lugares públicos, la explotación de minas o salinas públicas, puentes públicos, vías de comunicación, derecho exclusivo o preferente de pesca de determinados peces como atunes o salmones, derivaciones de agua pública para usos particulares, etc. .

9 - Las concesiones a entidades privadas o semipúblicas de prestación de servicios públicos, como vigilancia antiincendios, baños públicos, suministros públicos, cobro de impuestos etc.

10 - El régimen de uso y explotación de vías, minas o aguas públicas, así por ej. en relación con las aguas públicas, Martín Retortillo y Gallego Anabitarte, han subrayado que el tronco común sobre el que se fundamentan el actual Derecho francés, anglosajón, alemán y español de aguas es el es el Derecho romano.

11 - La contratación y adjudicación de obras públicos a sociedades privadas. En Roma era muy frecuente la contratación de una obra pública con una sociedad privada. Su importancia radicaba en que se trataba de auténticos contratos administrativos celebrados entre la Administración y los particulares. A través de este expediente se hicieron realidad numerosos palacios, faros, puertos, cárceles y se construyeron numerosas vías públicas, etc. .

La adjudicación de la obra o servicio, se hacía a través de la fórmula de una subasta pública



dirigida por los censores, cuestores, o procuradores especiales, según las épocas, en la que se exponían unos pliegos de condiciones, con cláusulas precisas sobre derechos y obligaciones de las partes. La subasta concluía con la aceptación de la mejor oferta de entre aquellas que concurrían a la licitación. El plazo de concesión o arrendamiento solía ser de 4 ó 5 años .

11.- La tutela de la salud pública (salubritas), prevista en el libro 43 del Digesto, en el que se regulan los interdictos dirigidos a impedir el deterioro de los vertederos y cloacas públicas y privadas.

12 - La organización administrativa de las provincias y los municipios.

13 - La progresiva concepción de la función pública y del estatuto de los empleados públicos.

14 - La opción por el fomento de la construcción de nuevas edificaciones, en atención a razones de contención del gasto público y de estética urbana, y por la restauración de edificios antiguos, frente a su demolición.

15 - Las relaciones de la administración local con la administración central .

16 - Los supuestos concretos de expropiación forzosa por causa de utilidad pública.

17- El arbitraje administrativo y la jurisdicción administrativa, como componentes de la justicia administrativa.

La jurisdicción administrativa tiene por objeto el conocimiento de las controversias surgidas entre la administración pública romana y los particulares, en relación con los bienes patrimoniales del Estado, las obligaciones derivadas de contratos formalizados entre ambas partes y los actos administrativos que afectan a particulares.

Así, las disputas sobre la consideración de propiedad pública o privada, la ocupación por parte de particulares de campos de cultivo o pastos de dominio público, las construcciones ilícitas sobre suelo público o la apropiación indebida del agua pública.

Solían ser objeto de arbitraje administrativo supuestos de controversias referidas a límites territoriales, allanamientos de terreno público, conflictos de orden interno entre comunidades



públicas, división de cosas comunes, asuntos de naturaleza tributaria o financiera, discordancias surgidas entre ciudadanos y los distintos entes públicos, desviación de ríos públicos y utilización ilícita de servidumbres, de aguas públicas y de ríos públicos.

18 - El sistema carcelario y la administración penitenciaria, en cuyo marco la principal función de la cárcel, era la guardia y custodia preventiva de los imputados con anterioridad al juicio penal o con posterioridad a dictarse la sentencia, y

19 - La regulación de las competencias de la Administración en materias como el orden público, la disciplina del tráfico, la policía ciudadana o la policía de los mercados .

La policía y el orden interno en Roma abarca al propio tiempo la seguridad personal de los ciudadanos, cuya salvaguarda se atribuye a la policía urbana, y la seguridad del Estado, de la que se responsabiliza un cada vez más perfeccionado servicio de espionaje que, vinculado al ejército durante siglos, acaba configurándose como un organismo autónomo, dependiente del poder político.

En esta línea de continuidad histórica, hemos asumido, en suma, el reto que supone reconstruir el Derecho administrativo romano como un proyecto de escuela que se justifica no solo por su interés histórico, sino también por lo que ello comporta de conexión entre el Derecho administrativo romano y la dogmática vigente, tan necesaria para el progreso de la Ciencia del Derecho .

Y voy ya a concluir, dando de nuevo las gracias. Gracias a los amigos y discípulos que me acompañan en este solemne acto académico, a mi mujer María Victoria, a nuestros tres hijos, y a mi hermano, por su apoyo decisivo a mi vida dedicada al estudio y, de modo especial, gracias a la Universidad de Córdoba, a su Rector y a mi Padrino en este solemne acto académico, por este Doctorado Honoris Causa que me honra en grado sumo. Muchas gracias

Antonio Fernández de Buján.

Córdoba, seis de marzo de 2018.