

El legado jurídico del profesor Antonio Fernández de Buján y Fernández: el derecho administrativo romano

JUAN ALFREDO OBARRIO MORENO¹⁻²

RESUMEN

Este estudio trata de reflejar una de las áreas más destacadas en la producción científica del profesor Antonio Fernández de Buján, como es el derecho administrativo romano, una parte del derecho romano no siempre bien comprendida y a la que ha dedicado años de estudio; un legado que ha sabido transmitir a su escuela, como se desprende de las numerosas monografías dedicadas al estudio del derecho administrativo romano.

Palabras clave: Antonio Fernández de Buján, derecho administrativo romano, derecho romano, derecho positivo.

1 Doctor en Derecho de la Universidad de Alicante, Alicante, España. Catedrático de la Universidad de Valencia, Valencia, España. Correo-e: juan.obarrio@uv.es. Enlace Orcid: 0000-0001-5988-4515 Fecha de recepción: 2 de marzo de 2023. Fecha de modificación: 15 de marzo de 2023. Fecha de aceptación: 8 de mayo de 2023. Para citar el artículo: Obarrío, Juan Alfredo, "El legado jurídico del profesor Antonio Fernández de Buján y Fernández: el derecho administrativo romano", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 30, 2023, pp. 11-34. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n30.03>.

2 El presente estudio se realiza en el marco del Proyecto I+D+i, de Generación del Conocimiento, 2021 Modalidad Investigación no Orientada Tipo B: "Acciones e interdictos populares: Delitos públicos, delitos privados y tutela del uso público de las cosas públicas". Ministerio de Ciencia e Innovación, Agencia Estatal de Investigación. Área Derecho, Cod. Administrativo/Ref. PID2021-124608NB-I00, 2022- 2025. Entidad solicitante: Universidad Autónoma de Madrid. Investigadores Principales: IP1 Antonio Fernández de Buján y Fernández; IP2 Juan Miguel Alburquerque Sacristán.

The Legal Legacy of Professor Antonio Fernández de Buján y Fernández: Roman Administrative Law

ABSTRACT

This study tries to reflect one of the most outstanding areas in the scientific production of Professor Antonio Fernández de Buján, Roman Administrative Law, which is a part of Roman Law that is not always well understood and to which he has dedicated years of study. It is a legacy that he has been able to transmit to his School, as can be seen from the number of monographic studies dedicated to the study of Roman administrative law.

Keywords: Antonio Fernández de Buján, Roman Administrative Law, Roman Law, Positive Law.

INTRODUCCIÓN: *VIR BONUS DOCENDI PERITUS*

Cesare Beccaria publicó un pequeño volumen titulado *De los delitos y las penas*, en donde criticaba todo el derecho criminal, procesal y penitenciario del Antiguo Régimen. A su juicio, no había resquicio para salvar nada de lo que hasta entonces venía siendo aplicado por los tribunales³. El antirromanismo era una de las señas de identidad del pensamiento del Siglo de las Luces, una época tan preocupada por la racionalidad como despreocupada por la tradición⁴. Era el tiempo en el que el derecho natural parecía triunfar e inspirar al derecho positivo; un período de la historia en el que el derecho romano, como el *Ius commune*, había dejado de ser la *ratio scripta*, la cultura jurídica por excelencia, para convertirse en una vieja antigüalla a extinguir.

- 3 Antonio Fernández de Buján, *Derecho público romano*, 17.^a ed., Pamplona: Thomsom Reuters, 2015, p. 57. Asimismo, *Derecho administrativo histórico*, Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, 2005; *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano I*, Madrid: Dykinson, 2011; *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano II*, Madrid: Dykinson, 2013; *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano III*, Madrid: Dykinson, 2016, que recogen las actas de las Jornadas de Derecho Administrativo, Medioambiental y Fiscal Romano realizadas en Vigo, Madrid, Valencia y Turín; "Hacia un tratado de derecho administrativo romano", *Studia et documenta historiae et iuris*, vol. 77, 2011, pp. 441-478; *Derecho público romano*, 18.^a ed., Pamplona: Cizur Menor, 2015.
- 4 Luis Rodríguez Ennes, *El padre Feijoo y el derecho de su tiempo: una visión premonitoria de problemas candentes en la actualidad*, Madrid: Dykinson, 2013.

A este respecto, Beccaria reconoce que el derecho de su tiempo se compone por "algunos restos de leyes de un antiguo pueblo conquistador", referencia evidente al derecho romano, leyes "recopiladas por orden de un príncipe que hace doce siglos reinaba en Constantinopla", leyes que se ven "envueltas en farragosos volúmenes de privados y oscuros intérpretes", lo que propiciaba una compleja tradición de opiniones, consejos y recomendaciones, que en buena parte de Europa adquiere el nombre de leyes. Esas leyes, "que son una secreción de los siglos más bárbaros", son las que se acaban por impugnar en el libro, destinado a iluminar a los monarcas, "benefactores de la humanidad", para que se dejen guiar por la razón y no por la peligrosa tradición⁵.

Al estudio de esas viejas –pero no olvidadas⁶– leyes sobre las que se ha levantado buena parte de nuestra civilización occidental⁷, el profesor Antonio Fernández de Buján ha dedicado su vida académica. Nos consta que lo ha hecho siguiendo los dictados que en su día fijara Bártolo de Saxoferrato para el estudio y la interpretación del derecho: "*Interpretatio sumitur quandoque pro correctione, quandoque pro arctatione seu derogatione, quandoque pro verborum expositione vel declaratione, quandoque pro additione seu ad novum casum extensione*"⁸.

Como indica Bártolo, toda interpretación implica corrección, derogación, exposición o declaración de palabras, adición o extensión a un nuevo caso; es decir, dominar el texto jurídico, su vida, su validez y su eficacia, hasta acabar por fundirse con ese ordenamiento jurídico al que está a punto de interpretar.

A esa labor interpretativa, siempre ardua y callada, ha dedicado su vida académica. Lo demuestra su legado. Es un legado abierto a un buen número de líneas de investigación, muchas de ellas novedosas, cuando no, trasgresoras. Líneas de investigación que propician una puerta a la esperanza de un derecho, el romano, que está siendo cuestionado en los vigentes planes de estudio –cada nuevo plan empeora al anterior–, por ser considerado un

5 Cesare Beccaria, *De los delitos y de las penas*, Barcelona: Orbis, 1984, "Al lector", pp. 39-42.

6 Johann P. Eckermann, *Conversaciones con Goethe en los últimos años de su vida*, Barcelona: Acantilado, 2005, p. 265, donde se recoge la famosa metáfora de Goethe sobre el derecho romano, al que compara con un ánade: "institución que no desaparece, la cual, al igual que un ánade que se sumerge en el agua, de tanto en tanto desaparece, pero no desaparece por completo y antes o después emerge con toda su vitalidad".

7 Rudolf von Ihering, *El espíritu del derecho romano*, Granada: Comares, 1998, p. 4: "La importancia del Derecho romano para el mundo actual no consiste solo en haber sido por un momento la fuente u origen del derecho: ese valor fue solo pasajero. Su autoridad reside en la profunda revolución interna, en la transformación completa que ha hecho sufrir a todo nuestro pensamiento jurídico, y en haber llegado a ser, como el cristianismo, un elemento de la civilización moderna".

8 Bartolus de Saxoferrato, *Digestum Vetus in primum tomum Pandectarum commentaria*, Basel, 1562, ad. l. Omnes populi, De iustitia et iure (D.1.1.9), num. 53 y ss.

derecho al margen de la realidad vigente, un derecho susceptible de ser relegado a un cuatrimestre o una residual optativa. Y siempre dando gracias porque no desaparezca⁹. Mayor ironía no cabe. Mayor desprecio por la cultura, tampoco¹⁰.

Esta realidad no es novedosa, pero sí es preocupante, máxime si no somos capaces de hacer ver su trascendencia cultural y formativa; una labor a la que se ha entregado el autor desde hace décadas, con notables frutos. Este estudio, que ahora iniciamos, no pretende exponer todas sus líneas de investigación –esta labor podría conducirnos a un estudio monográfico, siempre pendiente–, pero sí una de la más destacada: su aportación al derecho administrativo romano, y dentro de esta, sus rasgos más preeminentes. A ellos acudiremos intentando que no se vea mermado ni el rigor expositivo ni la trascendencia de su investigación.

Por su indudable calidad científica y su vasto alcance, se podría pensar que su obra debe servir de *speculum* para futuras investigaciones sobre el derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano; siendo esto verdad –*speculum veritatis*–, entendemos que, en sí misma, es mucho más: es el fiel reflejo de una fructífera trayectoria académica, de una vida entregada al estudio del derecho romano, a su proyección y a su consolidación como disciplina histórico-jurídica, un legado que el profesor Antonio Fernández de Buján ha dejado a sus discípulos, a los que les ha transmitido, desde el afecto y la cordialidad, que la formación es la *conditio sine qua non* para descubrir una realidad jurídica que, siendo histórica, constituye el andamiaje imprescindible para comprender –e interpretar– el lenguaje sobre el que se asienta el derecho positivo. Solo quien ha comprendido que en el ámbito jurídico no siempre es posible alcanzar una originalidad carente de tradición, admite, sin reserva alguna, que el derecho romano no puede quedar relegado a un injusto olvido.

Como es bien sabido, que una disciplina no caiga en el mayor de los abandonos constituye una prioridad para todo maestro que se precie –su *leitmotiv*–, máxime si esta no goza de los parabienes académicos, tal y como se refleja en los nuevos planes de estudio. Así lo ha entendido el profesor Fernández de Buján. En este ámbito, su labor ha sido ingente: no solo ha

9 Antonio Fernández de Buján, *Historia del derecho romano*, Pamplona: Civitas-Thomson Reuters, 2010, p. 13.

10 Lo que nos lleva a recordar que Jean Jacques Rousseau, *Discurso sobre las ciencias y las artes*, Madrid: Alianza, 2012, p. 90, contaba que cuando los visigodos asolaron Grecia quemaron todo, excepto una cosa: las bibliotecas. La razón era fácil de comprender: para los nuevos "bárbaros" "era preciso y conveniente dejar al enemigo todo aquello que tendiese a distraerlos del ejercicio militar y a divertirlos con ocupaciones inútiles y sedentarias". Esa parece ser la intención de algunos colegas: dejar el derecho romano como mera distracción, o como un erudito pasatiempo, más propio de diletantes que de juristas.

formado una consolidada escuela, sino que ha facilitado la proyección nacional e internacional de los estudios de derecho romano. Suya ha sido la iniciativa de dirigir la *Revista General de Derecho Romano*; la Colección Monografías Derecho Romano y Cultura Clásica, con más de cien obras publicadas; la organización de Congresos Internacionales; las distintas ediciones de los *Estudios sobre derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*; y la dirección de numerosas tesis doctorales o de distintos proyectos de investigación I+D, así como la presidencia de tribunales para el acceso a cátedra o titularidad. Una labor tan ingente como indiscutible.

Visto desde la mirada agradecida de un discípulo, solo cabe afirmar: *Multum in parvo*. Una realidad que tiene su satisfactorio reflejo en la personalidad de un maestro que enriquece la vida académica de cada uno de sus discípulos, a quienes alienta para que asuman el reto que supone la investigación en el campo del derecho romano. Un reto siempre presente en una extensa obra en la que cabe destacar su reivindicación por el estudio de los textos jurídicos romanos, pero no solo en su contexto histórico, sino como una fuente imprescindible para auxiliar, comprender e interpretar el derecho actual.

Como reputado romanista, el autor sabe que "historiar significa interpretar"¹¹, interpretar los hechos a través de los textos que poseemos, de ahí la importancia que otorga a la fidelidad de la tradición textual. Una preocupación que se encuadra dentro de la tradición humanista de autores como Louis Blaubloom, quien, tras denunciar la corrupción textual a la que habían llegado las ediciones de los libros en el siglo XVI (*prava lectio*), proclamó la necesidad de la restauración del antiguo esplendor del que habían gozado las citas o las transcripciones de los textos jurídicos romanos (*veterem nitorem restituere*)¹².

Quien así se asoma al balcón de la historia puede hacer suyas las palabras vertidas por Portalis: "Hemos levantado en parte nuestro edificio legislativo con los materiales que nos han transmitido los jurisconsultos de Roma"¹³, materiales que han servido para dibujar un paisaje jurídico de impostergable lectura, el que ha dejado el profesor Antonio Fernández de Buján tanto en la presente monografía como en su extensa y prolija obra, en el que la tradición siempre está presente¹⁴. En esta verdad se halla la cultura¹⁵, como lo

11 Edward H. Carr, *¿Qué es la historia?*, Barcelona: Seix Barral, 1978, p. 32.

12 Hans Erich Troje, "Sobre la crítica y algunas ediciones de textos en la jurisprudencia humanística", *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, vol. 31, 2009, pp. 259-260.

13 Jean Etienne Marie Portalis, *Discurso preliminar al Código Civil francés*, Madrid: Civitas, 1997, p. 19.

14 Carlos García Gual, "El debate de las humanidades", en *Sobre el descrédito de la literatura y otros avisos humanistas*, Barcelona: Península, 1999, p. 37: "Tradición es una palabra que no goza hoy de buena prensa".

15 Allan Bloom, *El cierre de la mente moderna*, Barcelona: Plaza & Janés, 1989, p. 394.

está en aquellos escritores que sintieron cierta predilección por los modelos clásicos que la historia ha dejado, modelos que encuentran su acomodo en el marco intemporal que la tradición aporta¹⁶: "En eso estriba su satisfacción. Y cuando uno ha frecuentado a Platón, a Maquiavelo y a Shakespeare es muy difícil tomar con seriedad lo que están diciendo hoy los representantes de las humanidades en nuestras universidades. Lo que ellos dicen provoca carcajadas, no ira"¹⁷.

Llegados a este punto, la gratitud se impone. Como romanistas, nuestro agradecimiento se debe a que nos hallamos ante una obra que se ha convertido en un ineludible referente para cualquier estudioso que pretenda abordar la problemática del derecho de la Antigüedad; pero, a su vez, su lectura es una clara invitación a seguir reivindicando la vigencia del derecho romano en nuestros planes de estudio, porque si se destierra la cultura jurídica, el saber jurídico por antonomasia, se difuminarán –irremediablemente– las instituciones, los conceptos, las máximas, las reglas y los principios de nuestro ordenamiento jurídico¹⁸. Si esto llegara a suceder, al alumno no se le podrá enseñar a reflexionar sobre el origen y significado de las instituciones jurídicas, sus raíces más profundas, que no son otras que el ser mismo del derecho. Así lo pretenden quienes ven que el derecho es solo "norma y solo norma", como afirmaba Hans Kelsen en su *Teoría pura del derecho*, una falsedad histórico-jurídica que, por desgracia, se está convirtiendo en realidad. No denunciarlo constituiría un acto de cobardía al que no estamos dispuestos a llegar.

1. SOBRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y SUS ORÍGENES

En su novela *Monsieur Teste*, Paul Valéry nos deja una nota final que no puede pasar desapercibida ni tan siquiera para el lector menos avezado: "Fin intelectual. Marcha fúnebre del pensamiento"¹⁹. Como ya hemos expuesto, si de algo no adolece la obra del profesor Antonio Fernández de Buján es de un pensamiento fúnebre, muy al contrario, todo su *corpus* literario podría resumirse con una nota distintiva: su inconfundible aroma de novedad.

16 Italo Calvino, *Por qué leer a los clásicos*, Barcelona: Tusquets, 1993, p. 7, quien, en su primera definición, sostiene: "Los clásicos son esos libros de los cuales se suele oír decir: 'Estoy relejendo...' y nunca 'Estoy leyendo'".

17 Allan Bloom, *Gigantes y enanos. Interpretaciones sobre la historia sociopolítica de Occidente*, Barcelona: Gedisa, 1991, p. 13.

18 Antonio Fernández de Buján, *Historia del derecho romano*, *op. cit.*, p. 14.

19 Paul Valéry, *Monsieur Teste*, Barcelona: Montesinos, 1980, p. 161.

Conquistar la atención de los lectores dispuestos a incrementar sus conocimientos nos parece un mérito incontestable. El camino para alcanzarlo lo conocemos. Se requiere de dos cualidades claramente delimitadas: pleno dominio de la materia objeto de estudio y un estilo ágil, estimulante y atractivo. A nadie se le escapa que transitarlo es una tarea que todo docente sueña con alcanzar. Pero buscar la originalidad en derecho romano o entrever una vía de conocimiento desechada por gran parte de la doctrina supone tanto como asumir un importante riesgo, del que no se sabe si se saldrá airoso.

Quienes no se mueven en el ámbito de la romanística es posible que piensen que en nuestras palabras puede haber algo de exageración. Para evitar innecesarias dudas, se hace necesario plantear una pregunta siempre latente en nuestra vida: ¿qué supone investigar? Sin duda, dar respuestas a los interrogantes planteados. Con más frecuencia de lo que pudiéramos pensar, el resultado alcanzado obliga a desechar los dogmas o creencias que la historiografía ha mantenido como sillares inamovibles. Uno de esos mitos se inició con la afirmación de que el derecho administrativo nació en el siglo XIX (García de Enterría²⁰). En ella veía la base firme en que apoyarse para futuras investigaciones. ¿Quién se podría atrever a cuestionarla²¹?

La soledad del investigador que se adentra en el estudio de la Antigüedad es bien conocida²². Pero lo es aún más cuando un romanista rompe el molde de la tradición. Para muchos, su planteamiento se vuelve herético.

- 20 Eduardo García de Enterría, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid: Civitas, 1994, p. 54: "La concentración del poder como consecuencia de la nueva estructura social, establecida por la Revolución, no sale de un capricho del espíritu humano, sino que es la condición natural del estado actual de los hombres"; p. 56, tomando una cita de Hauriou, afirma: "las prerrogativas, como los privilegios, han sido desterrados de las relaciones sociales por la Revolución, pero no lo han sido de las relaciones políticas; por el contrario, se han concentrado en las manos del Gobierno y de la Administración"; p. 58: "El principio de la igualdad como constitutivo social implica rigurosamente una concentración del poder, una centralización de todas las desigualdades en la instancia superior del Estado"; "Revolución Francesa, derecho público y justicia administrativa", en *El poder judicial en el bicentenario de la Revolución francesa*, Madrid: Ministerio de Justicia, 1990, p. 54; *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la Revolución francesa*, Madrid: Alianza, 1994, p. 181, para quien, el origen del derecho administrativo contribuye el principio de legalidad, ya que el reino de la ley "hace de quien manda o ejerce cualquier clase de autoridad un simple agente de la ley, y no un hombre superior al ciudadano llamado a la obediencia"; p. 196: "El derecho administrativo no se sustrae así a la gran corriente de creación del derecho público posrevolucionario y es una de sus más originales y trascendentes [...] invenciones, sin paralelo posible en el derecho del antiguo régimen".
- 21 Pocas voces, entre ellas, Giambattista Impallomeni, "L'inquadramento giuridico delle colonie e dei municipi (Julia Concordia e Opitergium) nell' ámbito del impero romano", *Index*, vol. 26, 1998, pp. 7 y ss.
- 22 Pio Caroni, *La soledad del historiador del derecho. Apuntes sobre la conveniencia de una disciplina diferente*, Madrid: Universidad Carlos III, 2010, pp. 55-87.

¡Anatema sit! Así se proclama y se escribe. En no pocas ocasiones les puede asistir la razón, en otras, como en el caso presente, entendemos que no, lo que no significa desacreditar a quienes manifiesten sus legítimas reservas. Como la cuestión no es pacífica, cabe explicarse. Sabemos que los datos no esconden la realidad. Mayor dificultad tenemos a la hora de determinar si los textos pueden enmascararla. La respuesta no es ni sencilla ni unívoca. Entendemos que no es fácil que ocurra en los textos jurídicos, porque estos ordenan la realidad. Ahora bien, ¿podemos decir lo mismo de los textos literarios? Ciertamente, no, porque somos conscientes de que estos, en algunas ocasiones, pueden enmascararla o dulcificarla. La historia nos ha dado buenas muestras al respecto. En lo que no albergamos duda alguna es que las interpretaciones de los historiadores son las que, en mayor medida, contribuyen a distorsionar, ocultar o desvelar la realidad, que no siempre es clara o precisa, máxime en una disciplina tan diferente y tan compleja como es la nuestra.

Tenemos la certeza de que existen preguntas que a menudo se vuelve incómodas, por lo que frecuentemente son silenciadas, porque en ellas se trasladan cuestiones o ámbitos del derecho que vienen a cuestionar la realidad jurídica existente. No obstante, sabemos que llegamos a *cruzar el Rubicón* cuando dudamos, inquirimos y resolvemos la endiablada encrucijada a la que la historia nos somete. Muy pocos son los investigadores que se atreven a adentrarse por sus intrincados laberintos. Es lógico que así sea, máxime si tenemos en cuenta que la autoridad académica es un grado que solemos respetar con solemne devoción. La mayoría de las veces, un grado justificado. Pero, en el ámbito de la investigación, los hechos obligan a cuestionar determinados planteamientos que se creían inamovibles. Uno de estos planteamientos lo constituye la necesaria reconstrucción de los conceptos e instituciones propios de la Administración pública romana –administración que se desarrolla de manera proporcional al grado de expansión de la comunidad política²³–, porque si bien no se puede llegar a sostener la existencia de una “teoría general del derecho administrativo romano”, esto no implica que no se tuviera presente en la vida pública, ni que la romanística no le sea posible su reconstrucción²⁴. Lo podemos constatar en la figura de Sexto Julio Frontino, quien, como funcionario romano, tuvo a su cargo la gestión del agua potable de la ciudad. En el conocido documento “Los acueductos de la villa romana”, al describir sus labores, que se remontan al año 70 d. C., deja constancia de que está desempeñando una función delegada por el emperador, cuyo objeto no era que la administración de la red de suministro de agua de Roma:

23 Vanesa Ponte, *Régimen jurídico de las vías públicas en derecho romano*, Madrid: Dykinson-Universidad de Córdoba, 2007, p. 23.

24 Antonio Fernández de Buján, *Derecho público romano*, *op. cit.*, p. 243.

Partiendo de la premisa de que toda tarea encargada por el Emperador exige un empeño mayor de lo habitual y de que, a mí en particular, la combinación de una escrupulosidad innata y de un sincero sentido de la responsabilidad me espolean no ya a la dedicación sino incluso a la pasión por la tarea encomendada, y habida cuenta de que ahora Nerva Augusto –emperador en quien no sé si es mayor la dedicación o la pasión hacia el Estado– me ha confiado la administración de la red de suministro de agua, una gerencia siempre desempeñada por hombres distinguidos de nuestra comunidad ciudadana que repercute en el servicio, pero también en la salud e incluso en la seguridad de Roma, considero que lo primero y más importante, como ya he tenido por norma hacer en mis demás ocupaciones, es tomar conocimiento de lo que he aceptado²⁵.

Aportar una idea novedosa o reivindicar la existencia de un campo de investigación tan fecundo como huérfano de estudio, como era el derecho administrativo romano, nos hace ver la envergadura del reto que asumió el profesor Antonio Fernández de Buján²⁶, quien ha venido sosteniendo –frente a la opinión de quienes entienden que el derecho administrativo surgió en el siglo XIX, bajo la influencia de los cambios jurídicos traídos por la Revolución francesa²⁷, y de una moderna concepción de la “Administración pública”²⁸– que “el ordenamiento jurídico contemporáneo [...] 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”; una verdad histórico-jurídica que se observa en el campo del derecho administrativo, en donde se puede apreciar una “continuidad histórica”, por lo que es fácil deducir que “la conexión entre

25 Sexto Julio Frontino, *De aquaeductu urbis Romae. Las canalizaciones de agua de la ciudad de Roma*, Zaragoza: Libro Pórtico, 2016, pp. 106-107.

26 Así se reconoció su labor en el Acuerdo de Gobierno de la Universidad de Córdoba adoptado en 2016, por el que se le otorgaba el doctorado honoris causa: “como creador responsable de una gran escuela de romanistas españoles [...] y por su decisivo impulso en una línea pionera de investigación en materia de derecho administrativo romano”. Cfr. Antonio Fernández de Buján, “Sistematización y reconstrucción dogmática del derecho administrativo romano”, en *Contribuciones al estudio del derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*, Madrid: Dykinson, 2021, p. 222; *Derecho público romano*, 19.ª ed., Civitas-Thomson Reuters, 2016, pp. 21 y 273; “Perspectivas de estudio en temática de derecho administrativo romano surgidas a tenor del pensamiento y la obra de Giambattista Impallomeni”, *Index*, vol. 26, 1998, pp. 463 y ss.

27 Eduardo García de Enterría, *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la Revolución francesa*, Madrid: Alianza, 1994, p. 20: “se pretendía, nada más y nada menos, rectificar la historia entera de la humanidad, fundar un nuevo orden político y social completamente nuevo, capaz de establecer una nueva etapa de la trágica evolución humana y de asegurar para el futuro una felicidad segura e inmarchitable”.

28 Jean-Louis Mestre, *Introduction historique au droit administratif français*, París: Presses Universitaires de France, 1985, pp. 165-167.

el derecho administrativo romano y el vigente existe, aunque no haya sido estudiada debidamente", lo que lleva a reconocer que, sin duda, "es superior la influencia ejercida por el derecho romano en el desarrollo y en la evolución del derecho administrativo moderno, y en el derecho público en general, que la que ha sido reconocida por la actual doctrina administrativa"²⁹. Por esta razón, no duda en afirmar que se puede:

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 las grandes cuestiones teóricas y prácticas del derecho administrativo actual, como: bienes patrimoniales y públicos, disponibles o no disponibles, obras públicas, concesiones y autorizaciones, servicios públicos prestados por sociedades privadas, justicia penal y administrativa, orden público, policía central, local, funeraria y edilicia, asistencia sanitaria, social e higiénica; prácticas religiosas; relaciones con la administración central³⁰.

A la luz de sus numerosas investigaciones, seguidas por buena parte de su nutrida escuela³¹, la reconstrucción histórico-dogmática del derecho público y administrativo romano no solo es reclamada por el autor como una parcela propia de la investigación romanística, sino como una materia o una rama del derecho romano, sobre la que se asienta esa continuidad histórico-jurídica que ayuda a comprender el devenir de los ordenamientos jurídicos contemporáneos. Una realidad nada desdeñable –hoy escasamente cuestionable³²–, de la que ha hecho partícipes a todos sus discípulos, y de la que se hizo eco Ángel Latorre en su estudio monográfico *El valor actual del derecho romano*, en donde dejó constancia de que: "podemos hablar de una administración en Roma y de un derecho administrativo en sentido amplio

29 Antonio Fernández de Buján, *Derecho público romano*, Madrid: Civitas, 2005, pp. 213-217 y 242-243; asimismo, en "Instituciones, hechos y actividad de orden administrativo en la experiencia jurídica romana", *Derecho administrativo histórico*, Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, 2005, p. 125.

30 Antonio Fernández de Buján, *Derecho público romano*, Madrid: Civitas, 1997, p. 182.

31 Con carácter ejemplarizante, Esther Pendón Meléndez, *Régimen jurídico de la prestación de servicios públicos en derecho romano*, Madrid: Dykinson, 2002, p. 26: "Los casos de la jurisprudencia y la compleja estructura administrativa nos permiten afirmar la existencia de un derecho administrativo romano".

32 Antonio Fernández de Buján, *Derecho público romano*, Madrid: Civitas, 2000, p. 205: "cabe señalar que destacados administrativistas actuales, entre los que cabe citar en la doctrina española a García de Enterría, Villar Palasí, Gallego Anabitarte, Parada Vázquez, Parejo Alfonso, etc., han destacado y valorado en instituciones concretas la influencia ejercida por el derecho romano en el desarrollo y en la evolución del derecho administrativo moderno, y en el derecho público en general, que la que ha sido reconocida por la actual doctrina administrativa".

[pues] hasta encontramos en el *digesto* problemas de carácter administrativo que ofrecen una solución de sorprendente modernidad [...] lo que no existe en Roma, ni referida al derecho romano, es una ciencia del derecho administrativo, en cuanto no fue objeto de dicha especulación teórica general por parte de los juristas romanos"³³.

De sus estudios, que albergan varias décadas, se desprende la existencia de "una experiencia administrativa romana" que ha comprendido una gran variedad de campos y aspectos: desde la organización administrativa de los territorios sometidos al poder romano a las competencias de la Administración pública; desde los sujetos y destinatarios de los actos administrativos a la naturaleza, eficacia y validez de la actuación administrativa; desde el dominio público a la expropiación forzosa³⁴; desde el derecho fiscal al derecho medioambiental; desde la ordenación urbana a la edificabilidad; hasta un largo etcétera (*Et sic de ceteris*).

Sabemos que todo libro, como toda materia que se estudia, requiere tiempo, reflexión y reposo. Así lo reconoce el escritor Philip Roth, para quien los libros exigen "concentración, paciencia, tiempo y actividad mental y lectores devotos". Tiempo de estudio. Tiempo de análisis. Tiempo de reflexión. Años de pacientes lecturas y de numerosos sinsabores. Años en los que Fernández de Buján ha sabido construir una especie de vademécum histórico-jurídico en el que las instituciones cobran vida y sentido gracias a sus bien hilvanadas ideas sobre la realidad histórico-jurídica de Roma, hasta el punto de que pudiera decirse que ha realizado una suerte de "desacralización" sobre la visión "canónica" de lo que debía ser el estudio intrínseco del derecho romano, un derecho en el que, para una parte de la romanística, el ámbito administrativo no tenía cabida alguna³⁵. La razón esgrimida no era otra que la de su contextualización: como tenía su origen en el siglo XIX,

33 Ángel Latorre Segura, *El valor actual del derecho romano*, Barcelona: Dirosa, 1977, pp. 27 y ss. Asimismo, Antonio Fernández de Buján, "Hacia un tratado de derecho administrativo romano", *Revista de Derecho UNED*, n.º 6, 2010, p. 208.

34 Antonio Fernández de Buján, *Derecho público romano*, 22.ª ed., Madrid: Civitas, 2019, pp. 140 y ss.: "Si bien no existió en Roma una ley general reguladora de la expropiación forzosa, sí se conocen numerosos casos de expropiación que tuvo lugar por causas de utilidad pública o de interés social, tanto respecto a los bienes muebles como los inmuebles"; Enrique Lozano, *La expropiación forzosa por causa de utilidad pública y en interés del bien común en el derecho romano*, Zaragoza: Mira Editores, 1994; Vanessa Ponte, "La expropiación forzosa en la construcción de vías públicas romanas a la luz de la legislación municipal y colonial", *Revista General de Derecho Romano*, vol. 10, 2008.

35 Entre otros estudios, Antonio Fernández de Buján, "Derecho administrativo romano: Instituciones, conceptos, principios y dogmas", *Revista General de Derecho Romano*, vol. 20, 2013, pp. 1-38; "Sistematización y reconstrucción dogmática del derecho administrativo romano", *Revista General de Derecho Romano*, vol. 30, 2018, pp. 1-13.

enraizar el derecho administrativo con las fuentes jurídicas romanas era poco menos que una *contradictio in terminis*.

En este sentido, al inicio de su estudio titulado "Hacia un tratado de derecho administrativo romano", incluido en su monografía *Contribuciones al estudio del derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*³⁶, el autor expone el reto "que supone colmar las lagunas" en este ámbito concreto del derecho romano³⁷:

la necesidad y el reto científico que supone colmar la laguna que se produce en este sector de la ciencia del derecho, dada la inexistencia, en la literatura romanística, de una obra de esta naturaleza, lo que resulta, por otra parte, en verdad sorprendente, a la altura de los tiempos en que nos encontramos, si nos atenemos:

a. Al principio de la unidad de la ciencia jurídica, en relación con la que cabría remontarse a la cita clásica del texto de Ulpiano, D. 1.1.1.2, acerca de las dos posiciones para el estudio del derecho: "*Huius studii duae sunt positiones, publicum etprivatum. Publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spec-tat, privatum, quod ad singulorum utilitatem, sunt enim quae-dam publice utilia, quaedam privatim*", en atención a la utilidad pública o privada de los intereses en juego, y

b. A la propia unidad del Derecho Romano como Ordenamiento jurídico global de toda la experiencia jurídica del pueblo y del territorio romano, lo que ha hecho a escribir a Schulz, en sus *Principios*, que no resulta justificada la separación rigurosa de las normas pertenecientes al *ius publicum* y al *ius privatum*, que se encuentran estrechamente relacionadas, entre sí, en la práctica, lo que supuso graves perjuicios, entre los que se cuenta la falta de una mayor atención por la jurisprudencia romana a las cuestiones de derecho público, y ello con independencia de que el planteamiento teórico, la aplicación práctica y la elaboración científica de la parte más valiosa y perenne del pensamiento jurídico romano sea la correspondiente al derecho de juristas clásicos, y que este se desarrolle de manera prevalente en el ámbito del derecho privado.

Ateniéndose a estas premisas, concluye:

Si bien es evidente la influencia que la Revolución francesa tuvo en los sistemas jurídicos y políticos de la 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

36 Antonio Fernández de Buján, *Contribuciones al estudio del derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*, Madrid: Dykinson, 2021, pp. 348-349.

37 Antonio Fernández de Buján, "Perspectivas de estudio en temática de derecho administrativo romano, surgidas a tenor del pensamiento y de la obra de Giambattista Impallomeni", *Index*, 26, 1998, pp. 463-487.

administrativo, no parece acertada, sin embargo, la opinión de que el derecho administrativo moderno surge en el siglo XIX. Tal afirmación se debe, en parte, a la ausencia de una reconstrucción dogmática del derecho administrativo romano. La problemática correspondiente a la administración ciudadana romana espera todavía ser estudiada en profundidad, y no solo 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. Y si bien en el campo del derecho no existen reglas, instituciones ni dogmas inmutables, sino solo productos históricos y contingentes, sí existe, también en el ámbito del derecho administrativo, como intentaremos poner de relieve, continuidad histórica e interdependencia³⁸.

Como sabemos, remover las ramas del vetusto y solidificado "árbol de la ciencia" no es tarea fácil, máxime si se pretende llevar a cabo un diálogo interdisciplinar que nos pueda servir de suelo firme para llegar a una necesaria transformación de los viejos planteamientos, los mismos que llevaron a autores como Savigny, Mommsen o Ranke a fijar límites en sus especialidades, lo que obligaba al latinista al estudio de los textos literarios –pero no a los jurídicos o históricos (Schiavone)–, o a denostar parcelas del derecho que *a priori* se consideraban ajenas a la tradición romanística.

Esta dudosa realidad histórico-jurídica ha sido cuestionada, con acierto, por el profesor Fernández de Buján, quien ha sabido inculcar este ámbito del derecho romano a su escuela. La tarea no se antojaba sencilla. Tampoco lo fue la reivindicación de la tradición romanística como parte de nuestra disciplina. En ambos ámbitos ha estado el autor. Los hechos lo confirman. Así, frente a las opiniones más difundidas a este respecto –cabe recordar el libro de García de Enterría *Revolución francesa y administración contemporánea*–, nuestro autor sostiene, como ya hemos apuntado, que el ordenamiento jurídico administrativo es, en buena medida, tributario de las instituciones, hechos y actividades propias del orden administrativo romano. Por este motivo, no duda en afirmar que se debe apreciar una continuidad histórica, así como una interdependencia entre el derecho romano y el vigente derecho administrativo, de tal forma que si se realiza un estudio atento de ambas realidades se llegará a la conclusión de que ambos ordenamientos ayudan a profundizar en el estudio de cada uno de ellos³⁹, si bien se debe constatar

38 Antonio Fernández de Buján, *Contribuciones al estudio del derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*, *op. cit.*, pp. 349-350. No obstante, Paul Koschaker, *Europa y el derecho romano* (1947) –citado por Antonio Fernández de Buján, *op. cit.*– reconocerá que lo único que se necesita es "construir una historia de los conceptos y de los dogmas del derecho público romano, realizada dogmáticamente y con un método histórico, es decir, con las modernas técnicas de la ciencia del derecho".

39 No en vano, reconoce que las categorías modernas del derecho administrativo sirven

la notable influencia ejercida por el derecho romano en el desarrollo y en la evolución del derecho administrativo moderno, lo que no impide reconocer la dificultad que conlleva descubrir la efectiva existencia de una organización administrativa en Roma, así como admitir, con matices, la presencia de una normativa similar. ¿Cuál es la diferencia? Desde un punto de vista dogmático, que en Roma no se da una "ciencia del derecho administrativo". Es lógico que así fuera, porque, como es sabido, los juristas no teorizaron sobre él, pero la inexistencia de una "teoría general del derecho administrativo romano" no puede llevar a la conclusión de que los juristas romanos no la tuvieran presente, ni que, a día de hoy, sea del todo imposible su reconstrucción. Su obra, al igual que la de la mayoría de los estudios de sus discípulos, viene a demostrar la veracidad de este planteamiento, extensible también al ámbito fiscal o medioambiental⁴⁰.

Una argumentación que le lleva a demostrar que: (1) la existencia de una organización administrativa de los territorios conquistados por Roma—lógico si se contempla la evolución de la *civitas* y la posterior anexión de nuevos territorios—, y (2) la existencia de un conjunto de competencias atribuidas a la Administración pública, que va desde la actividad militar, enseñanza pública, la beneficencia pública, el culto público, las obras públicas (incluida la expropiación forzosa), la prestación de servicios públicos por asociaciones privadas, las concesiones administrativas, las vías, las minas públicas o, entre otros, los espectáculos públicos⁴¹.

No reconocer esta realidad constituiría un acto de ingratitud académica, máxime cuando emprender este camino, como el propio autor confiesa en su

para ordenar y clasificar el derecho público en Roma. Cfr. Antonio Fernández de Buján, *Derecho público romano, op. cit.*, pp. 233-244.

40 A este respecto, sostiene: "Todos los ordenamientos jurídicos, como ha sido ya subrayado, incluso los más simples, tienen una estructura u organización administrativa, integrada por instituciones, hechos y actividad de orden administrativo, lo que en el caso de Roma se produce en un nivel de desarrollo semejante a la importancia histórica y al grado de expansión de su comunidad política, y si bien en el plano técnico no existe un cuerpo normativo autónomo, especial y distinto de otros cuerpos normativos, sí parece legítimo utilizar la moderna expresión verbal *derecho administrativo* que no pertenece a la tradición jurídica romana, pero sí a la tradición romanística, para referirse al ámbito de experiencia administrativa romana caracterizada por la existencia de un aparato administrativo de compleja estructura integrado por instituciones, hechos y actividad de orden administrativo en el ámbito estatal, provincial y municipal, que intenta resolver la problemática que presenta una sociedad viva y en constante expansión y desarrollo en la que se plantean cuestiones prácticas que continúan vigentes en el momento actual". Antonio Fernández de Buján, "Hacia un tratado de derecho administrativo romano", *op. cit.*, pp. 207-208.

41 Antonio Fernández de Buján, "Instituciones, hechos y actividad de orden administrativo en la experiencia jurídica romana", en *Derecho administrativo histórico*, Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, 2005, p. 137.

estudio titulado *Sistematización y reconstrucción dogmática del derecho administrativo romano*, suponía un riesgo académico, un salto al vacío en el que empeñaba su prestigio y el de su escuela. A él se acogió cuando comprobó, como le explicara Diógenes Laercio a su colega Fancias, que "de las lecciones, salen las correcciones", que del estudio paciente de las fuentes jurídicas romanas se podía redibujar algunos aspectos del derecho romano que habían pasado desapercibidos, cuando no denostados, por la romanística:

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 Córdoba⁴².

Como sabemos, la vida suele dar y quitar razones. En este caso, la razón histórico-jurídica estaba de parte de Antonio Fernández de Buján. No es una mera apreciación personal, sino doctrinal. El propio autor lo confirma con hechos irrefutables, y la ciencia jurídica, como recuerda Charles Dickens en *Tiempos difíciles*, vive de la interpretación y de los "¡Hechos, hechos, hechos!"⁴³⁻⁴⁴.

42 Antonio Fernández de Buján, *Contribuciones al estudio del derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*, op. cit., p. 222.

43 Charles Dickens, *Tiempos difíciles*, Madrid: Alianza Editorial, 2010, p. 22.

44 A este respecto, el autor afirma: "Sobre esta materia hemos publicado desde entonces más de un centenar de estudios, básicamente en la *Revista General de Derecho Romano* de Iustel (RGDR, en adelante) y 25 monografías específicas, en la Colección de Monografías de Derecho Romano y Cultura Clásica de Dykinson. En esta línea de investigación, la *Revista digital de Derecho Administrativo* de la Universidad del Externado de Colombia ha dedicado dos números específicos, dirigidos por el Dr. Aníbal Zárate y por quien suscribe estas líneas, el XVI de julio-diciembre de 2016 y el XVII de 2017, al Derecho Administrativo Romano, en los que han participado, entre otros destacados autores, los miembros de la mencionada Escuela romanística. 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, los dos últimos todavía vigentes, uno de ellos, residenciado en la Universidad de Córdoba, concedido en 2016, codirigido por los profesores Alburquerque y Jiménez Salcedo, y rubricado: 'Experiencia administrativa y medioambiental romana. Bienes públicos, medioambiente y *salubritas*, urbanismo y delitos por actividad ilícita de los magistrados', y el segundo residenciado en la Universidad Autónoma de Madrid, concedido en

Como advertirá el lector, no es solo un proyecto personal, sino de escuela. Quienes conocemos al autor sabemos que, por encima de retos individuales, siempre legítimos, está la proyección y consolidación de su escuela, a la que transmite su apoyo, sus ideas y una generosa entrega que sirve de estímulo para que no se caiga en la tan temida pereza intelectual. Así lo reconoce al final de su estudio: "En esta línea de continuidad histórica, hemos asumido, en suma, el reto científico 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"⁴⁵.

Un ejemplo de esta verdad jurídica la hallamos en los interdictos populares romanos, los cuales "constituyen el antecedente histórico de las actuales acciones públicas o populares de derecho administrativo", tal y como leemos en su estudio *Las acciones populares romanas: persecución de delitos públicos y delitos privados y tutela del uso público de los bienes públicos (I)* o en *Interdicta publicae utilitatis causa y acciones populares*⁴⁶.

A este respecto, cabe reseñar que, como bien sabemos, los municipios o el erario se encargaban de llevar a cabo una obra pública que solía ser realizada por contratistas privados, lo que no impedía que "Roma" se hiciera cargo de su prestación⁴⁷;

2018, codirigido por el Prof. Agudo y por quien se encuentra en el uso de la palabra, y rubricado: 'La construcción de un derecho administrativo, medioambiental y fiscal romano'".

45 Antonio Fernández de Buján, *Contribuciones al estudio del derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*, op. cit., p. 233.

46 Sobre el concepto de *res publicae*, Antonio Fernández de Buján, *Derecho público romano*, op. cit., pp. 224-225: "Las *res publicae* son aquellas que pertenecen al pueblo, '*publica sunt, quae populi romani sunt*' nos dice Ulpiano. Se distinguieron en Derecho Romano dos tipos de *res publicae*, las *res publicae in publico uso*, que eran aquellos bienes de titularidad pública destinados al uso colectivo y gratuito para todos los miembros de la comunidad, por ejemplo, aguas públicas, minas públicas, vías públicas, puertos, jardines públicos, etc., y las *res publicae in pecunia populi* o *in patrimonio populi* o *fiscales*, que eran aquellas cosas públicas que producían beneficios (económicos) al Estado. Esta segunda categoría de cosas se caracteriza por estar sujeta a un régimen jurídico semejante al de los bienes de los particulares, por lo que podían ser objeto de negocios jurídicos".

47 Antonio Fernández de Buján, *Hacia un tratado de derecho administrativo romano*, op. cit., pp. 214-21, recoge la opinión de José Luis Murga: "sobre prestación de servicios públicos por sociedades de particulares a través de la figura de la concesión, tiene escrito Murga que: 'fue algo ordinario dentro de la variada administración municipal romana que el servicio público no lo ofreciera directamente la curia municipal, sino que se prestara a través de un contratista –*redemptor*– cuya actuación debía ser siempre conforme a la *lex locationis*. No es raro encontrar en el Digesto frecuentes referencias a los más variados servicios públicos cedidos en arrendamiento a un *redemptor*, debiendo en todo caso el concesionario sujetarse al contrato con un planteamiento absolutamente privatístico' [...] en otras ocasiones, era la propia Administración la que prestaba el servicio público

si ciertamente no había un cuerpo global que regulara la concesión administrativa, sí se puede constatar de forma fehaciente⁴⁸.

2. DERECHO FISCAL

La concepción conforme a la cual el derecho administrativo moderno surge en el siglo XIX se debe, en buena medida, a mi juicio, a la ausencia de una reconstrucción dogmática del derecho administrativo romano, incluyendo, por supuesto, en este ámbito, toda la materia relativa al derecho fiscal. La problemática correspondiente a la Administración ciudadana romana espera todavía, a mi juicio, ser estudiada en profundidad, y no solo por un mero interés histórico, sino también para conocer mejor el ordenamiento jurídico contemporáneo, que en buena medida es tributario de instituciones y disposiciones, de naturaleza público-administrativa, previstas en el ámbito estatal, provincial y municipal de la comunidad política romana⁴⁹.

Como podemos observar, si algo no cabe en la ejemplarizante obra del profesor Antonio Fernández de Buján es la confusión. Si leemos con la atención que merece cada uno de sus estudios podremos comprobar, sin margen de error, que todos los temas están perfectamente delimitados, lo que recuerda la imagen que tenía Aldo Schiavone sobre Mommsen, un romanista cuyas distintas vocaciones estaban siempre bien delimitadas: la de jurista, historiador y filólogo (*Ius. La invención del derecho en Occidente*). Esta es una realidad que se evidencia en sus estudios sobre derecho fiscal romano, un ámbito del derecho que, no obstante la clasicidad y modernidad de sus principios informadores⁵⁰, de su léxico y la actualidad de muchos de los instrumentos de política tributaria, no ha sido objeto de un estudio pormenorizado por

correspondiente, que en el caso de nueva creación implicaba o bien la atribución de empleados públicos a las nuevas necesidades sociales o bien la creación de cargos y empleados *ex novo* para el desempeño de las nuevas funciones".

48 "[...] un amplio elenco de interdictos dirigidos a la defensa de los concesionarios públicos; existe un riguroso y formal procedimiento previo a la concesión; los concesionarios se adhieren, en su caso, a unos minuciosos pliegos de condiciones, en los que se recogen aspectos referidos al carácter temporal o perpetuo de la concesión, las facultades y obligaciones del concedente y concesionario, las modalidades de pago del canon o vectigal, las eventuales garantías a prestar por el concesionario y los controles a realizar por parte del ente público concedente". Antonio Fernández de Buján, *Derecho público romano*, Madrid: Civitas, 1997, pp. 189-190.

49 Antonio Fernández de Buján, "Clasicidad del derecho fiscal romano, Temas de direito privado: uma homenagem ao professor Agerson Tabosa", *Revista Jurídica da FA7*, vol. 7, n.º 1, 2010, p. 300.

50 Antonio Fernández de Buján, "Léxico fiscal e instrumentos de política financiera en derecho romano", *Revista General de Derecho Romano*, vol. 14, 2010.

parte de la romanística, lo que sorprende si tenemos en cuenta que "En materia de régimen jurídico fiscal, de *iure fisci*, asombra el rigor y la modernidad de las instituciones sobre las que se cimienta la Hacienda pública romana, así como el novedoso tratamiento atribuido por la jurisprudencia y la legislación romana a sus principios informadores e inspiradores, y a las cuestiones básicas de su sistema impositivo"⁵¹, hasta el punto de que: "La denominación y conformación de numerosos conceptos e instituciones del moderno derecho financiero, así como el contenido de un amplio número de disposiciones específicas en la materia, tienen su precedente histórico en la terminología y regulación de los pilares básicos que, en las distintas etapas caracterizan el ordenamiento jurídico romano, en materia tributaria"⁵².

Una vez más, su posicionamiento es claro y novedoso. Frente a la opinión común de quienes otorgan al derecho público romano un carácter secundario⁵³, cuando no prescindible, en su estudio *Principios tributarios: una visión desde el derecho romano. Ius Fiscale: Instrumentos de política financiera y principios informadores del sistema tributario* confirma que no se puede negar que el derecho fiscal romano alcanzó, durante el período clásico imperial, un alto nivel de desarrollo jurídico, tal y como sus numerosos estudios han venido a esclarecer⁵⁴. No en vano, la propia expresión *ius fisci* testimonia la consolidación de un *quid* normativo regulador de las relaciones del fisco romano con otros sujetos (*priuati*), que surgen a través de negocios diversos, como la compraventa, el arrendamiento, los préstamos, etc., lo que originó numerosas controversias jurídicas, litigios que se tuvieron que dirimir en el ámbito procesal⁵⁵.

¿Cómo se concretiza esta realidad? A través de distintos principios jurídicos, tales como: (1) proporcionalidad y capacidad económica, (2) principios de igualdad y generalidad en la imposición, (3) benignidad, humanidad y equidad, (4) principios de legalidad o de reserva de ley, (5) principio de

51 Antonio Fernández de Buján, *Contribuciones, "Ius fiscale: Instrumentos de política financiera y principios informadores del sistema tributario romano"*, *op. cit.*, p. 300.

52 *Ibid.*, p. 299.

53 Antonio Fernández de Buján, *Derecho público romano. Recepción, jurisdicción y arbitraje*, Madrid: Civitas, 2009, p. 34; Juan Iglesias-Redondo, *La técnica de los juristas romanos*, Madrid: Universidad Complutense, 1987, pp. 17 y ss.

54 Un excelente compendio en Juan Manuel Blanch Nogués, "Principios básicos de justicia tributaria en la fiscalidad romana", *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, vol. 48, n.º 247, 1988, pp. 53-84; Alfonso Agudo Ruiz, *Estudios de derecho fiscal romano*, Madrid: Dykinson, 2016. Como estudio en un ámbito concreto, José Luis Zamora Manzano, *Algunos aspectos sobre el régimen fiscal aduanero en el derecho romano. Reglamentación jurídica del portorium, control de mercancías y comiso por fraude fiscal*, Madrid: Dykinson, 2009.

55 Por esta razón, Antonio Fernández de Buján, *Derecho público romano, op. cit.*, p. 276, sostiene: "no se puede negar, a poco que se tenga conocimiento del derecho actual, que hay continuidad histórica en la regulación y en la formulación de los principios informadores de numerosas instituciones administrativas propias del derecho romano".

indisponibilidad, (6) principios de objetividad y seguridad jurídica, (7) principios de razonabilidad y utilidad común, y (8) principio de preclusividad. Un conjunto de principios que se hallan contenidos "en las fuentes romanas", en donde "se recogen reflexiones jurisprudenciales que asumidas, en gran medida, por la legislación del principado y del imperio, se reflejan en una serie de reglas y principios de justicia tributaria que, formulados, por regla general, en relación con casos concretos, mitigan y limitan el mero afán recaudatorio del *ius fiscale*, y constituyen el germen, en unos casos, y la expresión literal, en otros supuestos, de determinados principios informadores del actual sistema financiero español". Principios "que informan e inspiran el sistema tributario español", tal y como se desprende del contenido de "los artículos 3 de la LGT y 31 de la CE"⁵⁶.

Del conjunto de sus estudios en materia fiscal, podemos llegar a la conclusión de que el autor no solo busca constatar la existencia de los precedentes –principios e instituciones– que el curso de la historia ha producido, sino que desea dar un paso más: su reconstrucción dogmática, lo que supone la deseable conexión entre la investigación histórica y la dogmática moderna, tan necesaria para el progreso de la ciencia del derecho. En torno a esta cuestión, señala:

El actual derecho financiero y tributario, que recibe su nombre del *ius fiscale* romano y de la voz *tributum*, al igual que los demás sectores del ordenamiento jurídico, no puede ser rectamente entendido, sino a través del hilo conductor que supone su proceso histórico. En este sentido, al igual que sucede con otras materias de derecho público, como el derecho administrativo o el derecho penal, que no han sido estudiadas por la romanística con la profundidad que se deriva de su relevancia histórica, se hace necesaria una visión dogmática del *ius fiscale* romano, que al propio tiempo resulte respetuosa con la realidad histórica, sin por ello renunciar a la utilización de esquemas conceptuales modernos, destaque los aspectos e instituciones de la Antigüedad clásica en este ámbito del conocimiento jurídico, con especial consideración de aquéllos que resulten de mayor interés para el jurista actual.

En el marco de la propia experiencia jurídica romana, se produce, por otra parte, una progresiva evolución en la configuración de los conceptos e instituciones

56 Antonio Fernández de Buján, "Principios tributarios: una visión desde el derecho romano. *Ius Fiscale*: Instrumentos de política financiera y principios informadores del sistema tributario", *Contribuciones*, op. cit., pp. 312-313; "Hacia un tratado de derecho administrativo y fiscal romano", *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano*, Madrid, 2011, pp. 13 y ss.; asimismo, en *Studia et documenta historiae et iuris*, vol. 76, 2011, p. 441 y ss.; "Ius fiscale: principios informadores del sistema tributario romano", *Principios generales del derecho. Antecedentes históricos y horizonte actual*, Madrid: Dykinson, 2014, pp. 109 y ss.; *Derecho público romano*, op. cit., pp. 311 y ss.

fiscales, con la finalidad de adaptarse a las profundas transformaciones que experimenta la sociedad y la economía romana con el devenir de los tiempos, si bien, ni las contingencias históricas, ni la dispersión de las fuentes de información, impiden reconocer el rico material jurídico que ha sido utilizado por los juristas de siglos posteriores para la construcción del moderno derecho financiero⁵⁷.

Como vemos, en el pensamiento del profesor Antonio Fernández de Buján, la investigación se impone al dogma, a ese incierto canon que impide, en no pocas ocasiones, suplir las innumerables lagunas que presentan los estudios sobre la actividad administrativa romana.

Una línea argumental que ha sido seguida por su escuela. Con carácter ejemplificador, José María Blanch Nougues, en su estudio monográfico *Régimen jurídico de las fundaciones en derecho romano*, constata cómo los conceptos de *fisco* y *erario* representaban una entidad económica y jurídica distinta de las cuestiones propias del príncipe, por cuanto se sustraían de su libre disponibilidad para vincularlos a las necesidades de la población, lo que permitió que fueran como si fuesen sujetos de derechos y relaciones (*emit fiscus quidquid videtur vedere*⁵⁸).

Llegados a este punto, comprendemos la veracidad de la afirmación del profesor Antonio Fernández de Buján: "son múltiples y variadas las enseñanzas de contenido y de análisis que depara el estudio de los principios y normas constitucionales administrativas, penales, fiscales o internacionales, a lo largo de la historia de la comunidad política romana", toda vez que estas se perpetúan hasta la actualidad más reciente⁵⁹.

CONCLUSIONES

Poco más se puede añadir. Solo cabe recordar que incumbe al historiador no juzgar el pasado, ni recrearlo apriorísticamente, sino dar cuenta de lo que realmente sucedió. A esta realidad Eric Hobsbawm la denominó el delicado problema del "compromiso" del historiador (*Sobre la historia*), un compromiso que determina que si se quiere comprender cómo fue el tiempo, las instituciones, las ideas o los textos jurídicos, esto es, si se desea desarrollar un sólido discurso histórico-jurídico acorde con las premisas planteadas, no se puede asumir *Las tesis sobre Feuerbach* escritas por Karl Marx, en cuya nota XI se lee: "Los filósofos no han hecho más que interpretar de diversos modos

57 Antonio Fernández de Buján, "Léxico fiscal", *op. cit.*, pp. 2-3.

58 José María Blanch Nougues, *Régimen jurídico de las fundaciones en derecho romano*, Madrid: Dykinson, 2007.

59 Antonio Fernández de Buján, *Derecho público romano*, 18.ª ed., Madrid: Thomson-Civitas, 2015, pp. 33 y ss.

el mundo, pero de lo que se trata es de transformarlo". El autor no ha venido ni a transformar ni a recrear la realidad histórico-jurídica, solo a analizarla y a exponerla con pulcritud.

BIBLIOGRAFÍA

- Agudo Ruiz, Alfonso. *Estudios de derecho fiscal romano*. Madrid: Dykinson, 2016.
- Beccaria, Cesare. *De los delitos y de las penas*. Barcelona: Orbis, 1984.
- Blanch Nougués, José María. *Régimen jurídico de las fundaciones en derecho romano*. Madrid: Dykinson, 2007.
- Blanch Nougués, Juan Manuel. "Principios básicos de justicia tributaria en la fiscalidad romana". *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, vol. 48, n.º 247, 1988.
- Bloom, Allan. *El cierre de la mente moderna*. Barcelona: Plaza & Janés, 1989.
- Bloom, Allan. *Gigantes y enanos. Interpretaciones sobre la historia sociopolítica de Occidente*. Barcelona: Gedisa, 1991.
- Calvino, Italo. *Por qué leer a los clásicos*. Barcelona: Tusquets, 1993.
- Caroni, Pio. *La soledad del historiador del derecho. Apuntes sobre la conveniencia de una disciplina diferente*. Madrid: Universidad Carlos III, 2010.
- Carr, Edward H. *¿Qué es la historia?* Barcelona: Seix Barral, 1978.
- De Saxofferato, Bartolus. *Digestum Vetus in primum tomum Pandectarum commentaria*. Basel: s. d., 1562.
- Dickens, Charles. *Tiempos difíciles*. Madrid: Alianza Editorial, 2010.
- Eckermann, Johann P. *Conversaciones con Goethe en los últimos años de su vida*. Barcelona: Acantilado, 2005.
- Fernández De Buján, Antonio. "Clasicidad del derecho fiscal romano. Temas de derecho privado: una homenagem ao professor Agerson Tabosa". *Revista Jurídica da FA7*, vol. 7, n.º 1, 2010.
- Fernández de Buján, Antonio. "Derecho administrativo romano: Instituciones, conceptos, principios y dogmas". *Revista General de Derecho Romano*, vol. 20, 2013.

- Fernández de Buján, Antonio. "Hacia un tratado de derecho administrativo romano", *Revista de Derecho UNED*, n.º 6, 2010.
- Fernández de Buján, Antonio. "Hacia un tratado de derecho administrativo romano". *Studia et documenta historiae et iuris*, vol. 77, 2011.
- Fernández de Buján, Antonio. "Léxico fiscal e instrumentos de política financiera en derecho romano". *Revista General de Derecho Romano*, vol. 14, 2010.
- Fernández de Buján, Antonio. "Perspectivas de estudio en temática de derecho administrativo romano, surgidas a tenor del pensamiento y de la obra de Giambattista Impallomeni". *Index*, vol. 26 1998.
- Fernández de Buján, Antonio. "Sistematización y reconstrucción dogmática del derecho administrativo romano". *Revista General de Derecho Romano*, vol. 30, 2018.
- Fernández de Buján, Antonio. *Contribuciones al estudio del derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*. Madrid: Dykinson, 2021.
- Fernández de Buján, Antonio. *Derecho administrativo histórico*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, 2005.
- Fernández de Buján, Antonio. *Derecho público romano*, 17.ª ed. Pamplona: Thomson Reuters, 2015.
- Fernández de Buján, Antonio. *Derecho público romano*, 18.ª ed. Pamplona: Cizur Menor, 2015.
- Fernández de Buján, Antonio. *Derecho público romano*, 19.ª ed. Madrid: Civitas-Thomson Reuters, 2016.
- Fernández de Buján, Antonio. *Derecho público romano*. Madrid: Civitas, 1997.
- Fernández de Buján, Antonio. *Derecho público romano*. Madrid: Civitas, 2000.
- Fernández de Buján, Antonio. *Derecho público romano*. Madrid: Civitas 2005.
- Fernández de Buján, Antonio. *Derecho público romano. Recepción, jurisdicción y arbitraje*. Madrid: Civitas, 2009.
- Fernández de Buján, Antonio. *Derecho público romano*, 22.ª ed. Madrid: Civitas, 2019.
- Fernández de Buján, Antonio. *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano I*. Madrid: Dykinson, 2011.

- Fernández de Buján, Antonio. *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano II*. Madrid: Dykinson, 2013.
- Fernández de Buján, Antonio. *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano III*. Madrid: Dykinson, 2016.
- Fernández de Buján, Antonio. *Historia del derecho romano*. Pamplona: Civitas-Thomson Reuters, 2010.
- Frontino, Sexto Julio. *De aquaeductu urbis Romae. Las canalizaciones de agua de la ciudad de Roma*. Zaragoza: Libro Pórtico, 2016.
- García de Enterría, Eduardo. "Revolución Francesa, derecho público y justicia administrativa". En *El poder judicial en el bicentenario de la Revolución francesa*. Madrid: Ministerio de Justicia, 1990.
- García de Enterría, Eduardo. *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la Revolución francesa*. Madrid: Alianza, 1994.
- García de Enterría, Eduardo. *Revolución francesa y administración contemporánea*. Madrid: Civitas, 1994.
- García Gual, Carlos. *Sobre el descrédito de la literatura y otros avisos humanistas*. Barcelona: Península, 1999.
- Iglesias-Redondo, Juan. *La técnica de los juristas romanos*. Madrid: Universidad Complutense 1987.
- Impallomeni, Giambattista. "L'inquadramento giuridico delle colonie e dei municipi (Julia Concordia e Opitergium) nell' ámbito del impero romano". *Index*, vol. 26, 1998.
- Latorre Segura, Ángel. *El valor actual del derecho romano*. Barcelona: Dirosa, 1977.
- Lozano, Enrique. *La expropiación forzosa por causa de utilidad pública y en interés del bien común en el derecho romano*. Zaragoza: Mira Editores, 1994.
- Mestre, Jean-Louis. *Introduction historique au droit administratif français*. París: Presses Universitaires de France, 1985.
- Pendón Meléndez, Esther. *Régimen jurídico de la prestación de servicios públicos en derecho romano*. Madrid: Dykinson, 2002.
- Ponte, Vanesa. *Régimen jurídico de las vías públicas en derecho romano*. Madrid: Dykinson-Universidad de Córdoba, 2007.

- Ponte, Vanessa. "La expropiación forzosa en la construcción de vías públicas romanas a la luz de la legislación municipal y colonial". *Revista General de Derecho Romano*, vol. 10, 2008.
- Portalis, Jean Etienne Marie. *Discurso preliminar al Código Civil francés*. Madrid: Civitas, 1997.
- Rodríguez Ennes, Luis. *El padre Feijoo y el derecho de su tiempo: Una visión premonitoria de problemas candentes en la actualidad*. Madrid: Dykinson, 2013.
- Rousseau, Jean Jacques. *Discurso sobre las ciencias y las artes*. Madrid: Alianza, 2012.
- Troje, Hans Erich. "Sobre la crítica y algunas ediciones de textos en la jurisprudencia humanística". *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, vol. 31, 2009.
- Valéry, Paul. *Monsieur Teste*. Barcelona: Montesinos, 1980.
- Von Ihering, Rudolf. *El espíritu del derecho romano*. Granada: Comares, 1998.
- Zamora Manzano, José Luis. *Algunos aspectos sobre el régimen fiscal aduanero en el derecho romano. Reglamentación jurídica del portorium, control de mercancías y comiso por fraude fiscal*. Madrid: Dykinson, 2009.