



**EL NACIMIENTO DE LA JUSTICIA  
ADMINISTRATIVA PROVINCIAL  
DE LOS CONSEJOS DE PREFECTURA A  
LOS CONSEJOS PROVINCIALES**

MIGUEL ÁNGEL CHAMOCHO CANTUDO  
(Dirección y Coordinación)

*Dykinson, S.L.*



Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro, incluido el diseño de la cubierta, puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

*A Miguel Chamocho Martínez*  
30-12-1930 / 09-01-2014

Cerrad vuestros ojos, pensad en él,  
volad con vuestros pensamientos a lugares de amor,  
allí lo notaréis, allí lo encontraréis.  
No podemos cambiar el mundo, ni eliminar el dolor,  
pero lo ojos del amor nos harán sonreír.  
Las personas se van, el amor se queda  
como el sol se va cada noche para regalarnos otro mañana.

V.J.C.

© Copyright by: Los autores

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid  
Tels.: (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69  
e-mail: [info@dykinson.com](mailto:info@dykinson.com)  
<http://www.dykinson.es>  
<http://www.dykinson.com>  
Consejo editorial: véase [www.dykinson.com/quienessomos](http://www.dykinson.com/quienessomos)

[2014]

ISBN: 978-84-9085-036-7  
Depósito legal: M-23923-2014

*Preimpresión e impresión:*  
SAFEKAT, S. L.  
Laguna del Marquesado, 32 - Naves J, K y L  
Complejo Neural - 28021 Madrid  
[www.safekat.com](http://www.safekat.com)

## ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....	13
INTRODUCCIÓN .....	15
PARTE I: LEYES FUNDADORAS Y CIRCULACIÓN DE MODELOS .....	25
Capítulo 1. ¿Existe una justicia administrativa antes de la revolución francesa? La jurisdicción administrativa local durante el Antiguo Régimen en Francia. Cédric Glineur. <i>Universidad de Le Havre. Francia</i> .....	27
Capítulo 2. Leyes fundadoras de la justicia administrativa local en Francia: de la ley de 16-24 de agosto de 1790 a la ley de 28 pluviôso del año VIII (17 de febrero de 1800). Tiphaine le Yoncourt. <i>Universidad de Rennes I. Francia</i> .....	53
Capítulo 3. ¿Existe una justicia administrativa antes de la revolución española? Justicia contenciosa versus justicia administrativa. Eduardo Cebreiros Álvarez. <i>Universidade da Coruña. España</i> .....	85

Capítulo 4. El marco jurídico-legal de emancipación de la justicia administrativa en España: la ley de 2 de abril de 1845. Emiliano González Díez. <i>Universidad de Burgos. España</i> .....	99
Capítulo 5. El modelo francés de consejos de prefectura en la Europa de la primera mitad del siglo XIX. Sylvain Soleil. <i>Universidad de Rennes I. Francia</i> .....	123
Capítulo 6. La justicia administrativa en Italia: de la influencia francesa a la unificación legislativa. Marco Fioravanti. <i>Universidad de Roma «Tor Vergata». Italia</i> .....	171
<b>PARTE II: EVOLUCIÓN DOCTRINAL Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA</b> .....	<b>199</b>
Capítulo 7. La mirada de la doctrina administrativa francesa sobre los consejos de prefectura (1800-1848). Anthony Mergey. <i>Universidad de Rennes I. Francia</i> .....	201
Capítulo 8. La justicia administrativa en la doctrina española del Moderantismo. Isabel Ramos Vázquez y Belén Blázquez. <i>Universidad de Jaén. España</i> .....	229
Capítulo 9. Los consejos de prefectura y la doctrina administrativa francesa durante la II República (1848-1852) y el II Imperio (1852-1870). Pascale Gonod. <i>Universidad de Paris I. Francia</i> .....	259

Capítulo 10. De las leyes Pidal a la Ley Santamaría de Paredes (1845-1888). José Cuesta. <i>Universidad de Jaén. España</i> .....	277
<b>PARTE III: ESTRUCTURA ORGANICA Y COMPETENCIAL</b> .....	<b>301</b>
Capítulo 11. La composición de los consejos de prefectura (1800-1851). Marc Bouvet. <i>Universidad de Angers. Francia</i> .....	303
Capítulo 12. Perfiles políticos del Consejo provincial de Jaén (1845-1854). Francisco Acosta. <i>Universidad de Jaén. España</i> .....	329
Capítulo 13. Los consejos de prefectura: atribuciones y procedimiento contencioso (1800-1889). Marc Bouvet. <i>Universidad de Angers. Francia</i> .....	357
Capítulo 14. El sistema de recursos respecto a las sentencias de los consejos de prefectura. Grégoire Bigot. <i>Universidad de Nantes. Francia</i> .....	379
Capítulo 15. Los consejos provinciales: atribuciones contenciosas, procedimiento y sistema de recursos. Miguel Ángel Chamocho. <i>Universidad de Jaén. España</i> .....	397
Capítulo 16. Atribuciones consultivas de los consejos provinciales. José Antonio Pérez Juan. <i>Universidad Miguel Hernández. Elche. España</i> .....	427
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>455</b>

nes monárquicas en Europa, allí donde se rechazan las instituciones napoleónicas, incluso violentamente, algunos factores generales y ciertas peculiaridades locales convertirán el sistema de los consejos de prefectura, unas veces en un modelo que se conserva bajo otras denominaciones o que se imita a partir de procesos reformistas a lo largo del siglo XIX, y en otras ocasiones como un modelo de referencia que se opone a otros posibles modelos aplicables.

## CAPÍTULO 6

### LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN ITALIA: DE LA INFLUENCIA FRANCESA A LA UNIFICACIÓN LEGISLATIVA

MARCO FIORAVANTI

*Universidad de Roma 2<sup>1</sup>*

**Sumario:** I. CONSTITUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DURANTE EL ANTI-GUO RÉGIMEN. II. REVOLUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN. III. EL TRIENIO «GIACOBINO». IV. ITALIA NAPOLEÓNICA. V. LA RESTAURACIÓN. VI. EL ESTATUTO ALBERTINO. VII. LA UNIFICACIÓN LEGISLATIVA Y ADMINISTRATIVA.

Partiendo de la consideración de que el ordenamiento administrativo está profundamente relacionado con la configuración político-constitucional y las instituciones del derecho civil, este trabajo va dirigido a contextualizar los aspectos históricos de la justicia administrativa en el ámbito más amplio de los ordenamientos jurídicos entre el reformismo del siglo XVIII (I) y la formación del Estado italiano<sup>2</sup> (VII), mediando entre ambas épocas el período revolucionario (II), el trienio *giacobino* (III), la Italia bajo dominación napoleónica (IV) y finalmente la Restauración monárquica (V), con la importante entrada en vigor del Estatuto Albertino (VI).

<sup>1</sup> Marco Fioravanti es investigador en Historia del Derecho medieval y moderno de la Universidad de Roma «Tor Vergata» y profesor de Historia constitucional de la Universidad de Teramo, Italia. Email: frvmrc00@uniroma2.it.

<sup>2</sup> En este sentido, véase G. Astuti, *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, Nápoles, 1966.

## I. Constitución y administración durante el Antiguo Régimen

A lo largo del Antiguo Régimen, la falta de límites bien marcados entre autoridad administrativa y autoridad judicial, dio lugar a superposiciones, confusiones de competencias y a una desordenada mezcla de responsabilidades, además de una proliferación de jurisdicciones especiales. Los órganos jurisdiccionales ejercían también funciones administrativas y legislativas o para-legislativas ya que tenían la competencia para aprobar y registrar los actos del Rey. La administración de la justicia —que según el principio «*toute justice émane du roi*», era competencia del Rey, quien la delegaba a sus funcionarios— representaba la máxima expresión de la soberanía. La tradición jurídica medieval según la cual el Rey era ante todo fuente de la *iurisdictio*, en la que se sobreponían la función de ‘decir’ la justicia, promulgar las leyes y administrar, se mantuvo durante toda la época moderna, hasta las reformas del siglo XVIII y el comienzo de la Revolución francesa<sup>3</sup>.

Sirve de paradigma la función de los grandes tribunales que surgieron y se incrementaron en Europa a lo largo del siglo XVI adquiriendo amplios poderes de *arbitrium* e *interpretatio*, participando del proceso de uniformización jurídica que sólo se encargaría de culminar Napoleón. En el contexto francés, la administración de la justicia era com-

<sup>3</sup> Cf. C.H. McIlwain, *Costituzionalismo antico e moderno* [1947], Bolonia, 1990, pp. 115 y ss.; P. Costa, *Iurisdictio. Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale* (1100-1433), Milán, 1969 (n.e. 2002); C. Swarzenberg, *Giurisdizione (dir. interm.)*, en Enciclopedia del Diritto, XIX, pp. 200-217; M. Caravale, «Potestà regia e giurisdizione feudale nella dottrina giuridica siciliana tra ‘500 e ‘600», en *Annuario dell’Istituto storico italiano per l’età moderna e contemporanea*, XXIX-XXX (1977-1978), pp. 139-178; Id., *Ordinamenti giuridici dell’Europa medievale*, Bolonia, 1994, pp. 516 y ss.; P. Grossi, *L’ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, 1995, pp. 130 y ss.; J. Tully, *Strange multiplicity. Constitutionalism in an age of diversity*, Cambridge 1995, en particular *Constitutions ancien and modern*, pp. 58 y ss.; P. Cappellini, *Dal diritto romano al diritto privato moderno*, en *Diritto privato romano. Un profilo storico*. (Dir. A. Schiavone), Turín, 2003, pp. 453-474; P.P. Portinaro, *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, Bolonia, 2007, en particular el cap. VIII «*Gubernaculum*» et «*Iurisdictio*», pp. 251 y ss.; B. Lemesle, *Conflits et justice au Moyen Âge. Normes, loi et résolution des conflits en Anjou aux XI<sup>e</sup> et XII<sup>e</sup> siècles*, París, 2008, pp. 35 y ss.

petencia de los Parlamentos, relacionados con la *Curia regis*, que había ido imponiéndose a partir del siglo XIII y que a raíz del aumento de los asuntos de Estado y de las funciones de la monarquía se dividió en tres secciones: el Consejo del Rey con funciones políticas, el Tribunal de Cuentas, con poderes sobre los bienes de dominio público y las finanzas de la Monarquía, y los Parlamentos con función jurisdiccional. Sobre todo el Parlamento de París tuvo un papel fundamental tanto por la amplitud de su jurisdicción como por la relevancia de sus decisiones, principalmente de tipo político-constitucionales: «aunque ya fuera Tribunal Supremo, el Parlamento de París quiso ser desde el principio mucho más que un simple juzgado; quería pronunciarse en asuntos de legislación, gobierno y de administración»<sup>4</sup>. La característica principal de los poderes del *Ancien Régime* la observamos tanto en las múltiples funciones atribuidas a los propios órganos (como los Parlamentos, expresión de la justicia delegada, y el Tribunal de Cuentas real tenía también funciones financieras y jurisdiccionales) como el amplio número de jurisdicciones con atribuciones no demasiado bien definidas, que llevaron a múltiples conflictos entre poderes, como el que se dio entre los Parlamentos y la Monarquía, característicos de Francia durante el siglo XVII<sup>5</sup>. Como la función jurisdiccional de los grandes tribunales, que entraba dentro de la dinámica del absolutismo, también el Consejo privado del Rey del *Ancien Régime* participaba de la confusión de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y se alejaba de la que se convertiría en la función del Consejo de Estado en las monarquías constitucionales del siglo XIX: consultiva para las cuestiones legislativas y judiciales en el ámbito de lo contencioso-administrativo<sup>6</sup>.

Volviendo ahora la mirada hacia el fragmentado sistema de la península italiana pueden enumerarse algunos de los variados grandes tribunales instituidos entre la Edad Media y el comienzo de la Edad Moderna: en el Virreinato de Nápoles el *Sacro Regio Consiglio*, la real

<sup>4</sup> P. Alatri, *Parlamenti e lotta politica nella Francia del Settecento*, Roma-Bari, 1977, p. 94; sobre este punto F. Di Donato, *L’ideologia dei robins nella Francia del Lumi. I. Costituzionalismo e assolutismo nell’esperienza politico-istituzionale della magistratura di antico regime. 1715-1788*, Nápoles, 2003.

<sup>5</sup> P. Alatri, *Parlamenti e lotta politica*, op. cit., *passim*.

<sup>6</sup> Véase G. De Nava, *Consiglio di Stato*, in *Digesto italiano*, Turín, 1895-1898, VIII, pp. 232-334.

*Corte della Sommaria* y la *Magna Curia della Vicaria*; en el de Sicilia, la *Regia Corte* y el *Concistoro*, en el Estado de la Iglesia, la *Sacra Rota Romana*, las *Rote* de Macerata, Bolonia, Perugia y Ferrara. Asimismo, en el Gran Ducado de Toscana, las *Rote* de Florencia y de Siena y en los dominios de los Saboya los Senados de Turín, Chambéry, Nizza, además del importante Senado de Milán en la Lombardía de los Habsburgo<sup>7</sup>.

Algunos ordenamientos pueden ser interesantes para mostrar la evolución de la experiencia constitucional y administrativa en la Italia pre-napoleónica. Si por un lado, hasta la llegada de las tropas francesas y de las ideas revolucionarias no existía el concepto de constitución en sentido moderno (esto es, de un texto de carácter esencialmente prescriptivo), no faltaba, por otro lado (como en la Francia del *Ancien Régime*) la concepción constitucional, calificada desde una perspectiva material, según la célebre definición de Costantino Mortati<sup>8</sup>. Un ordenamiento en el que una serie de valores político-jurídicos son respetados e impuestos por las fuerzas dominantes, independientemente de la existencia de un texto formalmente definido<sup>9</sup>. Por lo tanto se puede hablar, siguiendo la historiografía jurídica ya consolidada, de una constitución del *Ancien Régime* —que puede identificarse con las leyes fundamentales— de carácter descriptivo y evaluativo, pero que

<sup>7</sup> G. Gorla, *I «Grandi Tribunali» italiani fra i secoli XVI e XIX: un capitolo incompiuto della storia politico-giuridica d'Italia*, in *Quaderni del foro italiano*, (1969), pp. 629-652; Id., «I tribunali supremi degli Stati italiani fra i secoli XVI e XIX: quali fattori nella unificazione del diritto nello Stato e della sua uniformazione fra Stati. Disegno storico-comparativo», en *La formazione storica del diritto moderno in Europa*, Atti del terzo convegno internazionale della società italiana di storia del diritto, Florencia, 1977, pp. 447-532; M. Ascheri, *Tribunali, giuristi e istituzioni dal medioevo all'età moderna*, Bolonia, 1989, pp. 85 y ss.; *Grandi Tribunali e rote nell'Italia di Antico Regime*, (Dir. M. Sbriccoli, A. Bettoni), Milán, 1993.

<sup>8</sup> C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Milán, 1940.

<sup>9</sup> Véase C. Ghisalberti, «Costituzione (premessa storica)», en *Enciclopedia del diritto*, 1962, pp. 133-139; P. Petta, «Costituzione italiana e costituzioni», in *Enciclopedia Feltrinelli Fisher, Scienze politiche (Stato e politica)*, (Dir. A. Negri), Milán, 1970, pp. 88-89; C. Ghisalberti, «Dalle repubbliche «giacobine» ai regni dell'Italia napoleónica: il senso di un'esperienza costituzionale», en Id., *Istituzioni e società civile nell'età del Risorgimento*, Roma-Bari, 2005, pp. 16-41.

representaba un límite al poder del Rey que se diferencia de la constitución «de los modernos», con carácter prescriptivo y concebida como legitimación y limitación del poder<sup>10</sup>.

En el Gran Ducado de Toscana, por ejemplo, el Gran duque (luego Emperador) Leopoldo, recordado por la reorganización del derecho penal (*Riforma della legislazione criminale toscana* de 1786, denominada *Leopoldina*), llevó a cabo una política de cambios dirigidos a modernizar la administración del Estado<sup>11</sup>. En lo que se refiere a la relación con la Iglesia, Leopoldo siguió la tradición jurídica, poniendo límites a competencias de los tribunales eclesiásticos, aboliendo el derecho de asilo y las exenciones fiscales, llegando hasta la eliminación del tribunal de la Inquisición, aunque el clero siguió jugando un papel fundamental en la educación pública. En 1782 Leopoldo empezó un proyecto de constitución muy avanzado que —en términos contractuales e inspirándose en los ilustrados franceses y en la experiencia americana— anticipaba algunos principios del constitucionalismo moderno, limitando el poder del Rey. Estas normas, expresión de un «proyecto constitucional totalmente autóctono»<sup>12</sup>, anticipaban una forma de gobierno representativo, aunque nunca llegó a entrar en vigor<sup>13</sup>.

En los territorios italianos que formaban parte del Imperio austríaco, que hasta la mitad del siglo XVIII se caracterizaban por la fragmentación del poder y por la presencia de privilegios de clase social, junto con organismos de expresión del poder imperial (como el oficio de

<sup>10</sup> Véase M. Dogliani, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bolonia, 1994; M. Fioravanti, *Costituzione*, Bolonia, 1999; P. Alvazzi del Frate, *Il costituzionalismo moderno*, Turín, 2007; G. Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013.

<sup>11</sup> Para una síntesis, véase M.R. Di Simone, *Le riforme del Settecento*, in *Profilo di storia del diritto penale, dal medioevo alla restaurazione*, Lezioni raccolte da M.R. Di Simone, Turín, 2012, pp. 53-73.

<sup>12</sup> C. Ghisalberti, *Dalle repubbliche «giacobine»*, op. cit., p. 21.

<sup>13</sup> F. Diaz, F. M. Gianni, *Dalla burocrazia alla politica sotto Piero Leopoldo di Toscana*, Milán-Nápoles, 1966; M. Verga, F. M. Gianni, *Dizionario Biografico di Giuristi Italiani*, 54 (2000), pp. 465-471; M. Verga, F. M. Gianni, *Dizionario Biografico di Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, (Dir. I. Bircocchi, E. Cortese, A. Mattone, M.N. Miletta), I, Bolonia, 2013, pp. 978-980.

Gobernador, nombrado por tres años desde Austria, con funciones normativas en el ámbito político y militar) permanecían los antiguos tribunales locales, entre los que destacaba el Senado de Milán<sup>14</sup>. Este senado tenía funciones administrativas y jurisdiccionales, además de un fuerte control sobre los actos normativos a través del registro de los decretos y de la interpretación de las leyes<sup>15</sup>. Sólo con las reformas fiscales, administrativas y económicas de Maria Teresa, se llegó a un sistema menos condicionado por el poder y por la autonomía de los tribunales locales y que se acercaba a una «conversión de la concepción privatista de los oficios, basada en la relación personal entre funcionario y Rey, a la concepción publicista fundada en una relación formal y en la profesionalización de los funcionarios»<sup>16</sup>. La realización del Catastro guiada por Pompeo Neri representó el principal resultado de la política de reformas teresiana, especialmente en el sistema administrativo y tributario con el objetivo de eliminar los privilegios de *status* y las distinciones locales. Con esta misma finalidad se llevó a cabo también una reforma de las provincias que agilizó el proceso de centralización y la uniformidad administrativa, pero conservó la superioridad de las clases sociales privilegiadas y las antiguas autonomías<sup>17</sup>. Fue solamente en la época napoleónica cuando el rígido control del gobierno permitió una uniformidad que excluyó las autonomías locales y el sistema de los privilegios.

## II. Revolución y administración

La Revolución francesa contribuyó a redimensionar lo que quedaba del sistema del derecho común en Francia, y en buena parte de Europa, y marcó el fin del llamado Estado jurisdiccional o Estado de

<sup>14</sup> M.R. di Simone, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'antico regime al fascismo*, Turín, 2007, pp. 17 y ss.

<sup>15</sup> U. Petronio, *Il Senato di Milán. Istituzioni giuridiche ed esercizio del potere nel ducato di Milán da Carlo V a Giuseppe II*, Milán, 1969.

<sup>16</sup> M.R. Di Simone, *Istituzioni e fonti normative*, op. cit., p. 19.

<sup>17</sup> M.R. Di Simone, *Istituzioni e fonti normative*, op. cit., p. 20.

justicia<sup>18</sup>. Los revolucionarios franceses de 1789, tras haber sentado las bases constitucionales del Estado sobre el principio de la separación de los poderes, comenzaron una compleja planificación de codificación del derecho que, sin embargo, no tuvo éxito inmediato. El proyecto de unificación del derecho en sus diversas ramas del ordenamiento jurídico concebido al comienzo de la década revolucionaria, sólo se terminó en la época napoleónica y abrió las puertas de la llamada «edad de la codificación». Esta última fue caracterizada por la supresión sustancial y formal del sistema del derecho común basado en la pluralidad de las jurisdicciones y de las fuentes del derecho, especialmente del *corpus iuris civilis*, del *corpus iuris canonici* y de la *interpretatio doctorum*, además de la legislación real, de los estatutos locales y de los privilegios personales<sup>19</sup>.

Desde el punto de vista administrativo, en aquellos años, empezó una fase de racionalización que llevó —como conclusión de un proceso que se remonta, aunque no de una manera lineal, a la monarquía administrativa del *Ancien régime* citada por Toqueville<sup>20</sup>—, al «invento» de un espacio administrativo único e igual para toda la Nación<sup>21</sup> y de un modelo de Estado unitario e indivisible, única fuente de producción del derecho, basado en la elegibilidad de los cargos públicos (incluyendo los jurisdiccionales), la colegialidad de los oficios y la brevedad de los cargos<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Cf. L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2001, pp. 36 y ss.; de forma más general véase *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, (Dir. M. Fioravanti), Roma-Bari, 2002.

<sup>19</sup> Véase U. Petronio, *La lotta per la codificazione*, Turín, 2002.

<sup>20</sup> A. Toqueville, «L'antico regime e la rivoluzione», en Id., *Scritti politici*, (Dir. N. Matteucci), vol. I. Turín, 1969, especialmente parte I, capítulo II.

<sup>21</sup> L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, op. cit., p. 201 y ss.; sobre la transformación de la idea de espacio y territorio entre la Edad media y la Edad moderna, véanse las competentes y (como siempre) puntuales observaciones de P. Costa, «Uno spatial turn per la storia del diritto? Una rassegna temática», en *Max Planck Institute for European legal History reserch Paper series*, 2013, n. 7, pp. 1-30.

<sup>22</sup> Cf. C. Nicolet, *L'idée républicaine en France*, Paris, 1992; S. Mannoni, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, 2 vol, Milán, 1994-1996.

Tras la Revolución francesa y la proclamación del principio de separación de los poderes, a través del artículo 16 de la Declaración de los derechos, «norma-manifiesto» del constitucionalismo moderno, y en particular con la ley del 16-24 de agosto de 1790, se llegó a la independencia de la administración de la justicia. Mientras que en el sistema del Antiguo Régimen existía una superposición de funciones y prerrogativas tan marcada que permitía a los Parlamentos administrar la justicia y hacerse cargo al mismo tiempo de cuestiones administrativas, financieras y políticas, en el sistema revolucionario, y luego en el napoleónico, se estableció una separación bien marcada entre jurisdicción y administración<sup>23</sup>. En un primer momento, la separación de los poderes dejó en manos del poder ejecutivo la facultad para juzgar reclamaciones y cuestiones surgidas del ejercicio de sus funciones. Tal incongruencia —según la cual la administración era a la vez juez y parte— se resolvió mediante la creación de los tribunales de lo contencioso-administrativo<sup>24</sup>.

En 1789 se quiso proporcionar «un presidio jurisdiccional a los derechos naturales del ciudadano frente al Estado; los derechos subjetivos, que fueron asignados a la competencia del juez ordinario, eran derechos de propiedad y de libertad. [...] El acto administrativo que hubiese infringido un derecho particular no podía aplicarse a tal derecho [natural y fundamental], pero el juez no podía rechazarlo, ya que representaba, antes que un poder, una manifestación de libertad de la administración, equivalente a la libertad del individuo, y las dos libertades debían convivir sin excluirse mutuamente, sino complementarse en los puntos de conflicto»<sup>25</sup>. En la relación entre poderes o entre las funciones del Estado, podía apreciarse una aporía que acompañaría al desarrollo de la justicia administrativa moderna, que puede resumirse en la relación entre libertad (del ciudadano) y autoridad (de la administración).

<sup>23</sup> Ph. Sueur, *Histoire du droit public français, xv<sup>e</sup>. xviii<sup>e</sup> siècle*. 1. *La constitution monarchique*. 2. *Affirmation et crise de l'État sous l'Ancien Régime*, París, 1989.

<sup>24</sup> A. Namias, «Consiglio di Prefettura», en *Digesto Italiano*, Turín, 1895-1898, VIII, p. 212.

<sup>25</sup> F. Benvenuti, «Giustizia amministrativa», en *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milán, 1970, pp. 589-612 (el texto citado en p. 590).

### III. El trienio «giacobino»

Aunque ya durante el «*Settecento riformatore*» se intentó racionalizar y reorganizar las fuentes del derecho público y, *latu sensu*, administrativo, hubo que esperar hasta la expansión de la *Grande Nation* para que también en Italia surgiesen claras corrientes innovadoras en este sentido.

De hecho, los principios reformadores introducidos en el sistema francés fueron un modelo para la experiencia jurídica italiana a lo largo del llamado trienio *giacobino* (1796-1799), definido más correctamente como época democrática o republicana y caracterizado por la presencia del ejército francés en Italia, que representó una fase de reformas en el ámbito civil, penal, constitucional y administrativo<sup>26</sup>. La ocupación contribuyó a erradicar el ordenamiento tradicional de los Estados de la península mediante la creación de municipios provisionales que habían adquirido la forma de Estado republicano. De estos municipios, por voluntad de Napoleón, surgirían las repúblicas *cispadana* y *cisalpina*. Una vez acabada esta breve experiencia, fueron reintroducidas las dinastías monárquicas, pero a partir de 1800 Italia volvió a estar bajo la influencia francesa —casi sin interrupción— hasta 1814<sup>27</sup>.

Si desde la perspectiva del derecho privado el trienio «*giacobino*» fue caracterizado por una escasa actividad legislativa y por la incapacidad de realizar una serie de proyectos de reforma del derecho civil, como por ejemplo el derecho de familia, desde el punto de vista constitucional esta época representó un tiempo de gran innovación y modernización para la Península, sobre todo con la introducción de una nueva idea de constitución<sup>28</sup>. En el ámbito puramente administrativo, la época republicana en Italia no dejó rastros relevantes<sup>29</sup> y solamente a partir de 1804 comenzó el proceso de centralización administrativa, dirigido a eliminar los particularismos municipales hereda-

<sup>26</sup> Cf. C. Ghisalberti, *Dalle repubbliche «giacobine»*, op. cit., pp. 16-41.

<sup>27</sup> Cf. M.R. Di Simone, *Istituzioni e fonti normative*, op. cit., pp. 117 y ss.

<sup>28</sup> C. Ghisalberti, *Le costituzioni «giacobine» (1796-1799)*, Milán, 1957; R. De Felice, *Il triennio giacobino in Italia (1796-1799). Note e ricerche*, Roma, 1990; C. Zaghi, *L'Italia di Napoleone dalle Cisalpina al regno*, Turín, 1991.

<sup>29</sup> P. Aimo, *Stato e poteri locali in Italia (1848-1995)*, Roma, 1997, p.19.

dos del pasado, mediante el cargo de Prefecto, que garantizaba la dependencia de la provincia al gobierno central<sup>30</sup>. Además, durante casi una década, se utilizaron en Italia los códigos napoleónicos, los cuales, aunque abandonados por los Reyes de la restauración, siguieron siendo el principal punto de referencia para la legislación anterior a la unificación durante el siglo XIX<sup>31</sup>.

#### IV. Italia napoleónica

La Italia napoleónica —cuya legislación se presenta como la «contrafigura de la francesa»<sup>32</sup>— pasó por una fase de profundo reformismo en todas los sectores del ordenamiento jurídico, dentro de un nuevo paradigma político-constitucional que se alejaba del afán democrático de la época republicana, adaptándose a la ideología política triunfadora después del 18 de brumario, basada en un sistema burgués, elitista, censitario y con tendencia al autoritarismo<sup>33</sup>. Se reformó de manera eficaz y duradera la administración periférica y la del sistema judicial, alejándose del particularismo jurídico, de las jurisdicciones de clase social y la multiplicidad y la heterogeneidad de los tribunales que caracterizaron a los Estados italianos del *Ancien Régime*<sup>34</sup>. La reforma napoleónica se fundaba, en la mayoría de los territorios italianos, en la ley del 28 pluvioso del año VIII (7 de febrero de 1800).

Esta ley, compuesta por artículos breves y escasos, pero de gran relevancia, se fundaba en uno de los principios esenciales de la Revolución francesa en el ámbito del derecho: la separación entre administración y jurisdicción<sup>35</sup>. Este principio introducía una rígida centralización y organizaba el territorio del Estado en Departamentos, Distritos y Muni-

<sup>30</sup> C. Ghisalberti, *Dall'antico regime al 1848. Le origini costituzionali dell'Italia moderna*, Roma-Bari, 1994, pp. 113-114.

<sup>31</sup> C. Ghisalberti, «La società del codice civile», en Id., *Istituzioni e società civile*, op. cit., pp. 42-59.

<sup>32</sup> P. Aimò, *Stato e poteri locali*, op. cit., p. 21.

<sup>33</sup> C. Ghisalberti, *Dall'antico regime al 1848*, op. cit., pp. 87 y ss.

<sup>34</sup> M. Meriggi, *Gli Stati italiani prima dell'Unità. Una storia istituzionale*, Bolonia, 2002.

<sup>35</sup> L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, op. cit., pp. 207 y ss.

cipios, atribuyendo las funciones administrativas a tres órganos monocráticos nombrados por el gobierno: el Prefecto en el Departamento, el Subprefecto en el Distrito y el Alcalde en el Municipio. Además, constituía en cada Departamento un Consejo de Prefectura como Tribunal administrativo de primera instancia<sup>36</sup>. El Prefecto, representante del gobierno y con plenos poderes en su circunscripción territorial, tenía el respaldo del Consejo de la Prefectura (presidido por el mismo Prefecto) y por el Consejo General del Departamento, el primero con funciones jurisdiccionales, el segundo con funciones financieras<sup>37</sup>. El Prefecto o el gobierno nombraban a los alcaldes de los municipios, quedando el Consejo municipal como un mero órgano consultivo. Los Consejos de Prefectura —tribunales administrativos de primera instancia, compuestos por miembros elegidos por el ejecutivo y de carácter amovible— existían en cada Departamento y tenían la finalidad de solucionar las controversias entre los ciudadanos y la administración pública<sup>38</sup>.

Como instancia suprema en la justicia administrativa se instituyó en Francia en 1799, mediante el art. 52 de la constitución del año VIII<sup>39</sup>, el Consejo de Estado, tribunal supremo consultivo y contencioso<sup>40</sup>. La «independencia de la administración del control de las Cortes», y que permitió que las resoluciones administrativas tuviesen el mismo valor que las judiciales, tuvo lugar en la época napoleónica<sup>41</sup>.

Si por un lado la reforma napoleónica introdujo elementos autoritarios que ponían límites a las autonomías locales, por otro contribuyó a la modernización, simplificación y racionalización de la administración.

<sup>36</sup> P. Aimò, *La giustizia nell'amministrazione dall'Ottocento a oggi*, Roma-Bari, 2000.

<sup>37</sup> M.R. Di Simone, *Istituzioni*, op. cit., pp. 120 y ss.; por lo que se refiere a Francia véase R. Szramkiewicz, J. Bouineau, *Histoires des institutions, 1750-1914. Droit et société en France de la fin de l'Ancien régime à la première guerre mondiale*, París, 1989, p. 259.

<sup>38</sup> Antiguo pero todavía útil véase A. Namias, *Consiglio di Prefettura*, op. cit., pp. 211-228.

<sup>39</sup> «Bajo la dirección de los cónsules, un Consejo de Estado se hará cargo de redactar los proyectos de ley y los reglamentos de la administración pública, y de solucionar las dificultades que puedan surgir en el ámbito administrativo».

<sup>40</sup> *Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia*, (Dir. Y. Mény), Bolonia, 1994.

<sup>41</sup> L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, op. cit., p. 258.

Además, la eficacia de la estrategia centralizadora y del control político, agilizó la implantación de este modelo incluso fuera de las fronteras francesas, especialmente en los territorios ocupados por las tropas napoleónicas, como en Italia, donde la legislación administrativa francesa contribuyó a la superación del tradicionalismo jurisdiccional<sup>42</sup>. Durante la época napoleónica se moldearon las estructuras administrativas del país siguiendo el ejemplo francés, con una impostación autoritaria totalmente nueva que no dejaba márgenes de autonomía a las antiguas instituciones o espacio para la queja. No obstante, la cultura jurídica italiana más avanzada, especialmente en el sur, entendió el potencial valor liberal de las garantías ofrecidas al ciudadano por el juez administrativo<sup>43</sup>.

Aunque durante el tricenio *giacobino* y, quizá de forma más eficaz, entre los años 1800 y 1805, se había intentado ajustar el modelo francés a la situación italiana y eliminar así el particularismo local que favorecía a los nobles<sup>44</sup>, un sistema completo y orgánico de lo contencioso-administrativo no se estableció en Italia hasta la constitución del *Regno Italico*. La justicia administrativa se introdujo oficialmente en Italia a partir del Tercer Estatuto constitucional del Reino de Italia en marzo de 1805. Según dicho Estatuto, la justicia administrativa se atribuía a la sección del consejo de los auditores del Consejo de Estado<sup>45</sup>. En el primer pleno del Consejo de Estado del Reino itálico del 10 de mayo de 1805, Napoleón, retomando la famosa expresión de Pierre-Louis Rœderer —*l'administration est le fait d'un seul; le jugement, celui de plusieurs*— subrayó que la administración debía actuar de forma rápida y unitaria. En este sentido se crearon dos niveles de autoridad: uno monocrático (el Prefecto) y otro colegiado (uno o más Consejos)<sup>46</sup>. Junto al Prefecto debían instituirse un Consejo de la Prefectura que juzgara las cuestiones administrativas del Departamento, así como el Consejo de Estado que juzgara los actos de los ministros.

<sup>42</sup> P. Aimo, *Le origini della giustizia amministrativa. Consigli di Prefettura e consiglio di Stato nell'Italia Napoleonica*, Milán, 1990, pp. 27 y ss.

<sup>43</sup> R. Feola, *La monarchia amministrativa. Il sistema del contenzioso nelle Sicilie*, Nápoles, 1984, p. 9.

<sup>44</sup> P. Aimo, *Le origini della giustizia amministrativa*, op. cit., pp. 42 y ss.

<sup>45</sup> G.S. Pene Vidari, «Giustizia amministrativa (storia)» en *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VII, Turín, 1991, pp. 502-508.

<sup>46</sup> P. Aimo, *Le origini della giustizia amministrativa*, op. cit., pp. 42 y ss.

El *Decreto sull'Amministrazione pubblica e sul Comparto territoriale del Regno* de 8 de junio de 1805, en línea con la ley de 28 pluvioso año VIII, introdujo nuevas restricciones a los poderes de las autonomías locales: el territorio se dividió en Departamentos y en cada uno de ellos había un Prefecto, un Consejo general departamental y un Consejo de Prefectura, que hubiera debido convertirse, según la voluntad de Napoleón, en juez de todo el contencioso-administrativo, cuyas funciones eran casi idénticas a las contenidas en la ley francesa. Los asuntos de competencia del Consejo —presidido por el Prefecto y formado por tres o cuatro miembros nombrados por el Emperador dentro del Departamento—, según el artículo 9 eran: la resolución de las dificultades surgidas entre contribuyentes para la ejecución de Reglamentos del Censo; los conflictos entre la administración y los arrendadores de obras públicas; los presupuestos de los municipios. La estructura administrativa, establecida por la ley de 8 de junio, no se volvió a modificar hasta la Restauración.

En lo que se refiere el Consejo de Estado, instituido en Italia el 9 de mayo de 1805 mediante el decreto n.29, este órgano desempeñaba la función de tribunal de apelación en los recursos contra las sentencias de los tribunales de prefectura y las cuestiones tramitadas por el Rey, a petición de los ministros. Inspirado en el órgano francés de 1799, el Consejo de Estado sustituyó al Consejo Legislativo de la fase republicana, que tenía la función de Tribunal supremo en el ámbito administrativo. La organización judicial estaba estructurada de forma homogénea y piramidal con dos grados de juicio y un tercer grado, el Tribunal de Casación, reservado para cuestiones de derecho y no de mérito, en aras de garantizar la unidad y la estatalidad de las jurisdicciones contra las cortes privilegiadas o especiales (función confirmada por la ley de enjuiciamiento civil de 1806) y para la tutela de la uniformidad interpretativa<sup>47</sup>.

El Consejo de Estado estaba formado por altos oficiales de la monarquía, ministros y miembros de la consulta del Estado y del Consejo

<sup>47</sup> Sobre la Casación, instituida en Francia en 1790, véase J.-J. Halpérin, *Le Tribunal de cassation et les pouvoirs sous la Révolution (1790-1799)*, París, 1987; sobre Italia, véase M. Meccarelli, *Le corti di cassazione nell'Italia unita. Profili sistematici e costituzionali della giurisprudenza in una prospettiva comparativa (1865-1923)*, Milán, 2005.

legislativo. Los miembros de estos dos últimos órganos, según el artículo 5 del decreto, estaban divididos en cinco secciones (Justicia, Interior, Economía, Guerra y Religión). En una segunda fase, el Consejo de Estado fue dividido en tres colegios o secciones: el consultivo y el legislativo (ambos con funciones legislativas e interpretativas) y el auditor (con competencias propiamente jurisdiccionales y administrativas y con el objetivo de solucionar las controversias entre el poder administrativo y el judicial). No obstante, la función del Consejo de Estado, según dispone el artículo 35 del Estatuto constitucional de 20 de diciembre de 1807, seguía siendo de carácter consultivo.

En el sur continental de Italia, *citra pharum*, esto es, excluyendo la isla de Sicilia, el sistema de lo contencioso fue introducido por José Bonaparte basándose en un modelo típicamente francés, pero ya existente en la cultura jurídica del sur de Italia filo-francés, fundado en la idea de la independencia del ejecutivo respecto de los antiguos tribunales y en la consiguiente separación entre administración y jurisdicción. El nuevo sistema establecía una jurisdicción administrativa distinta de la ordinaria a través el Consejo de Estado, instituido en Nápoles en 1806, flanqueado por los consejos de Intendencia, jurisdicciones territoriales similares a los Consejos de Prefectura franceses, que representaban órganos de lo contencioso administrativo distintos de la administración y del poder judicial<sup>48</sup>. Aunque la introducción de estos órganos respondiera a las exigencias de reforma del Estado y de superación del particularismo, sus prerrogativas jurisdiccionales fueron muy limitadas por la intervención política: «los pronunciamientos del Consejo [de Estado] en el ámbito jurisdiccional, como para el correspondiente órgano francés, no podían ser ejecutivos, sino que necesitaban la promulgación previa de un decreto del Rey, y, por lo tanto, tenían valor de una opinión no vinculante<sup>49</sup>», dejando al Consejo de Estado el papel de órgano meramente consultivo y auxiliar del gobierno.

La constitución de Bayona promulgada por José Bonaparte en 1808, *Statuto costituzionale del Regno di Napoli*, en el momento en que se

<sup>48</sup> Véase A. De Martino, *La nascita delle intendenze. Problemi dell'amministrazione periferica nel Regno di Nápoles (1806-1815)*, Nápoles, 1984, pp. 101 y ss.

<sup>49</sup> R. Feola, *La monarchia amministrativa*, op.cit., pp. 154 y ss; G.S. Pene Vidari, *Giustizia amministrativa (storia)*, op.cit., p. 505.

transfería la soberanía a Joaquín Murat, representó el texto típico de la ideología napoleónica similar al de la República italiana, donde se dejaba un amplio espacio a la intervención del poder administrativo<sup>50</sup>. El Consejo de Estado, disciplinado por el título VII, conservaba y confirmaba las funciones de juez de lo contencioso como afirmación de su ya consolidada centralidad en el nuevo ordenamiento de Nápoles<sup>51</sup>. Otro paso adelante hacia la racionalización del sistema administrativo se cumplió con la ley orgánica de 24 de octubre de 1809 sobre el Consejo de Estado, que diferenció con mayor claridad lo administrativo y lo contencioso (por ejemplo, prohibiendo a los administradores ejercer también la función de jueces). A lo largo del régimen de Murat, contrario a los poderes del parlamento, se realizaron muchas reformas como la abolición del feudalismo, la restauración de los tribunales, la ampliación del ordenamiento administrativo provincial y municipal, la reorganización del sistema tributario mediante la creación de un nuevo catastro. Con la Restauración Borbónica —cuando la abolición del Consejo de Estado fue compensada por la creación de un nuevo Tribunal de Cuentas que garantizó un sistema dirigido a tutelar a los ciudadanos frente a la administración pública que iba expandiéndose de forma más centralizada<sup>52</sup>— se consolidó el modelo de la monarquía administrativa, «solución ideal para un régimen que quería ser ilustrado y moderado, absoluto pero no reaccionario»<sup>53</sup>, cuya fase de mayor complejidad fue representada por la legislación de 1817, cuando se llegó al equilibrio entre autoridad pública y libertades privadas<sup>54</sup>.

## V. La Restauración

Tras la caída del Imperio de Napoleón comenzó, en los territorios italianos, un proceso de repliegue sobre todo con respecto a las con-

<sup>50</sup> C. Ghisalbetti, «Tra Baiona e Cadice: illusioni e miti di due costituzionalismi», en Id., *Istituzioni e società civile*, op. cit., pp. 60-84.

<sup>51</sup> R. Feola, *La monarchia amministrativa*, op. cit., pp. 86 y ss.

<sup>52</sup> R. Feola, *La monarchia amministrativa*, op. cit., pp. 44 y ss.

<sup>53</sup> R. Feola, *La monarchia amministrativa*, op. cit., p. 141.

<sup>54</sup> Cf. R. Feola, *La monarchia amministrativa*, op.cit., pp. 154 y ss; Pene Vidari, *Giustizia amministrativa (storia)*, op. cit., p. 505.

quistas en términos de igualdad ante la ley, de garantías judiciales, de laicidad de las instituciones, defensa de los derechos y separación de los poderes. Sin embargo, la estructura administrativa francesa no sufrió del todo ese proceso de desmantelamiento, ya que la burocracia había demostrado suficientemente su eficiencia y su autoridad para resultar funcional a las exigencias de las monarquías restauradas, sobre todo para contrastar los intentos de ascenso social de la burguesía<sup>55</sup>. El sistema administrativo francés quedó como modelo para el liberalismo italiano que quería ejercer el control sobre la acción de la administración<sup>56</sup> y representó un paso adelante en la historia del Derecho Público, a pesar de las dificultades concretas de actuación de las reformas napoleónicas en las provincias italianas donde se enfrentaron con los intereses locales y con la falta de formación del personal<sup>57</sup>.

En particular, en el Estado de los Saboya se produjo una marcha atrás, hacia las estructuras del siglo XVIII y el sistema de las fuentes del derecho común, como consecuencia de la miopía política de la clase dirigente sarda, ya que era impensable borrar los principios lineales y racionales para volver a un sistema antiguo, borroso e incierto. De hecho, exceptuadas las *Leggi civili e criminali pel Regno di Sardegna* promulgadas en 1827 por el rey Carlos Félix, leyes que todavía se parecían a los códigos antiguos<sup>58</sup>, únicamente después de la coronación de Carlos Alberto pudo comenzarse de forma más o menos rápida a codificar el derecho bajo inspiración del modelo francés, además de la abolición del feudalismo y de la supresión de las jurisdicciones feudales. El código de 1827 —de clara influencia napoleónica— reflejaba en su contenido las contraposiciones que caracterizaban la sociedad de Piamonte en aquella época, dividida entre instancias conservadoras,

<sup>55</sup> P. Aimo, *Stato e poteri locali*, op. cit., pp. 21 y ss.

<sup>56</sup> M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1983, pp. 68 y ss.

<sup>57</sup> C. Ghisalbetti, *Dall'antico regime al 1848*, op. cit., pp. 121 y ss.

<sup>58</sup> Cf. M. Da Passano, *Delitto e delinquenza nella Sardegna sabauda (1823-1844)*, Milán, 1984, pp. 9-70; I. Birocchi, *Il «Regnum Sardiniae» dalla cessione dell'isola alla «fusione perfetta»*, en *Storia dei Sardi e della Sardegna*, IV, (Dir. M. Guidetti), Milán, 1990, pp. 193-213; A. Mattone, «Leggi patrie e consolidazione del diritto nella Sardegna sabauda (XVIII-XIX sec.)», en *Il diritto patrio tra diritto comune e codificazione (secc. XVI-XIX)*, (Dir. I. Birocchi, A. Mattone), Roma, 2006, pp. 527-538.

incluso reaccionarias, como las de Clemente Solaro de la *Margherita* y las nuevas exigencias reformadoras. El código civil sardo, según la competente opinión de *Jean-Étienne—Marie Portalis*, aunque válido en algunos aspectos, se alejaba demasiado del modelo napoleónico, sobre todo en las concesiones hechas a la Iglesia, que conservaba aún sus privilegios, como por ejemplo en materia de matrimonio religioso.

La administración de la justicia en Piamonte, cuya organización fue determinada tanto por la experiencia francesa como por el uso que se hizo de dicha experiencia en Nápoles, se centraba en la jurisdicción de primer grado de los consejos de Intendencia y en segundo grado del Tribunal de Cuentas, según lo dispuesto por las patentes reales de 25 de agosto y de 31 de diciembre de 1842, así como en el Edicto Real de 29 de octubre de 1847<sup>59</sup>. Este último reformó el ordenamiento judicial mediante la abolición del privilegio del Fuero del Patrimonio de la Corona y de las jurisdicciones especiales, la institución de una nueva organización de los tribunales de lo contencioso administrativo y la creación de la Casación en sustitución de los antiguos senados<sup>60</sup>.

## VI. El Estatuto Albertino

La concesión del Estatuto en Piamonte por parte del rey Carlos Alberto el 4 de Marzo de 1848 marcó el comienzo de una nueva fase para la Monarquía de los Saboya<sup>61</sup>. El modelo de referencia fueron las Cartas constitucionales francesas de 1814 y 1830 (esta última con una influencia más inmediata y directa), sin perjuicio de que en febrero de 1848, cayera en Francia la Monarquía de Julio y con ella también el ordenamiento constitucional orleanista, sustituido por un texto constitucional republicano. No faltaron las referencias a la constitución francesa de 3

<sup>59</sup> Véase G.S. Pene Vidari, *Giustizia amministrativa (storia)*, op.cit., pp. 20 y ss.

<sup>60</sup> G. Astuti, *L'unificazione amministrativa*, op. cit., pp. 20 y ss.

<sup>61</sup> M.R. Di Simone, «Lo Statuto Albertino», en *Il Parlamento italiano (1816-1988)*, I, Milán, 1988, pp. 77-101; G.S. Pene Vidari, *Costituzioni e codici. Appunti e documenti di storia del diritto italiano*, Turín, 1996; G. Rebuffa, *Lo statuto Albertino*, Bologna, 2003; I. Soffietti, *I tempi dello Statuto Albertino. Studi e fonti*, Turín, 2004.

de septiembre de 1791, en ocasiones siendo citadas de forma literal partes del texto, o incluso también la experiencia inglesa. De todas formas hubo un significativo cambio, ya que se pasó de una monarquía administrativa a una monarquía constitucional pura. Únicamente, tras muchos años de práctica y una larga y controvertida experiencia jurídica se llegó a la «parlamentarización» del sistema, basada en la institución —necesaria aunque no suficiente para caracterizar una nueva forma de gobierno— de la moción de confianza parlamentaria<sup>62</sup>.

Merece mención aparte la constitución de Bélgica de 1831, cuyo *iter* se diferenció claramente del sardo, ya que la constitución belga fue el resultado de una asamblea constituyente, puesto que desempeñó un papel de modelo privilegiado desde el punto de vista administrativo para el Estatuto y hasta algunos artículos, sobre poderes y funciones de los ministros, se citaron literalmente en el texto constitucional<sup>63</sup>. En particular, la carta belga se alejó del prototipo francés de lo contencioso y estableció el principio general de la jurisdicción única (art. 93-94), confiriendo al juez el poder de cuestionar la legalidad de los actos administrativos<sup>64</sup>: «tras la concesión del Estatuto Albertino, muchos representantes de la cultura liberal subalpina opinaron que la solución de lo contencioso administrativo de inspiración francesa debía considerarse ya superada con respecto a la belga, que se pensaba ofrecía más garantías»<sup>65</sup>. Por lo tanto, el legislador italiano se inspiró también en el modelo belga, según el cual «la conciliación entre la separación de los poderes y la unidad de la función jurisdiccional se realizó mediante la atribución exclusiva (aunque solo tendencialmente, por la existencia de jueces especiales), al juez ordinario en todas las controversias en el ámbito de los derechos civiles y políticos»<sup>66</sup>.

<sup>62</sup> En la amplia bibliografía sobre el tema, uno de los trabajos más equilibrados es, en mi opinión, el de S. Merlini, *Il governo costituzionale*, en *Storia dello Stato Italiano dall'Unità a oggi*, (Dir., R. Romanelli), Roma, 1995, pp. 3-72.

<sup>63</sup> Para una síntesis de la justicia administrativa en Bélgica véase F. Benvenuti, *Giustizia amministrativa*, op. cit., pp. 592-593; también en Bélgica el legislador introdujo lo contencioso administrativo ampliando los poderes del Consejo de Estado, mediante la ley de 23 de diciembre de 1946.

<sup>64</sup> G.S. Pene Vidari, *Giustizia amministrativa*, op. cit., p. 506.

<sup>65</sup> G.S. Pene Vidari, *Giustizia amministrativa*, op. cit., p. 506.

<sup>66</sup> F. Benvenuti, *Giustizia amministrativa*, op. cit., p. 592.

## VII. La unificación legislativa y administrativa

La construcción del Estado unitario, sobre la base del prototipo francés según el cual los entes locales no tenían poder autónomo, se llevó a cabo manteniendo el modelo cavouriano —en referencia al Conde de Cavour— de la ley de 23 de marzo de 1853, relativa al *Riordinamento dell'Amministrazione centrale e della contabilità generale dello Stato*. Esta última dejaba al gobierno el control de la administración e introducía una forma de organización de los ministerios estructurada según un modelo jerárquico-piramidal, considerado más adecuado para asegurar la modernización del país<sup>67</sup>. En la época de la Unidad, la administración central estaba compuesta por nueve ministros, en orden jerárquico y repartidos en Divisiones y Secciones; Interior; Economía, Guerra; Marina; Educación Pública; Obras Públicas; Justicia y Asuntos Eclesiásticos; Agricultura, Comercio e Industria. Al frente de este modelo centralizado, durante y después del proceso de unificación italiana surgieron instancias federalistas alternativas al prototipo francés de la República *une et indivisible*, pero las tendencias de tipo antonomástico existentes en la época del Renacimiento pronto chocaron con las exigencias de carácter político-social que surgieron tras la unificación<sup>68</sup>.

La continuidad entre el ordenamiento sardo y el italiano era potente tanto desde el punto de vista político-institucional (numeración progresiva de los reyes y de las legislaturas) como desde el punto de vista jurídico-administrativo (extensión del Estatuto Albertino y del sistema constitucional)<sup>69</sup>. La actitud de los Saboya hacia las diferentes tradiciones de los ordenamientos administrativos previos a la unificación, en particular las de Lombardía, fue sustancialmente indiferente,

<sup>67</sup> Véase G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, 1996, pp. 22 y ss.

<sup>68</sup> Cf. C. Pavone, *Amministrazione centrale, amministrazione periferica: da Rattazzi a Ricasoli, 1859-1866*, Milán, 1964; G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, vol. V, *La costruzione dello Stato unitario*, Milán, 1964; C. Ghisalberti, «Federalismo e unitarismo nella storia d'Italia», en Id., *Stato Nazione e Costituzione nell'Italia contemporanea*, Nápoles, 1999, pp. 145-158.

<sup>69</sup> V. Piergigli, «Le trasformazioni del sistema politico-istituzionale en Italia e la sostanziale continuità dello Stato», en *Aequitas*, 2011, n. 5, s.i.p.

y la clase dirigente piamontesa, en las sucesivas fases de la construcción del Estado unitario, también mantuvo su tendencia a «avanzar por procedimientos elaborados por la administración central del Estado más que por el parlamento»<sup>70</sup>.

Con la introducción de una monarquía constitucional en Piamonte, aunque el mito del modelo franco-napoleónico basado en lo contencioso administrativo estuviera perdiendo fuerza, fue favorable a la institucionalización de una jurisdicción ordinaria que restara poder al ejecutivo<sup>71</sup>, llegando así a la racionalización del sistema más que a su alteración, con los decretos de 1859, en particular el de 20 de noviembre, n. 3780, referente a las normas a tener en cuenta en los conflictos de jurisdicción. Estos decretos atribuyeron a los jueces civiles el poder de resolver controversias relacionadas con la infracción de «derechos» privados, y a los tribunales de lo contencioso administrativo las disputas sobre derechos relacionados con una lista de asuntos determinados (contratos, tasas, impuestos etc.) y, finalmente, las cuestiones relativas a los «intereses» del demandante contra la administración pública fueron supeditadas al establecimiento de recursos de tipo puramente administrativos y ante la propia administración, lo que colocaba al ciudadano en una condición de objetiva inferioridad con respecto al Estado<sup>72</sup>.

En el intento de encontrar un equilibrio entre libertad y autoridad —o, recurriendo al léxico de la época, entre dos libertades, la del ciudadano y la de la administración— prevalecieron las exigencias del Estado administrativo, donde «las garantías de independencia y, sobre todo, de inamovilidad de los jueces (de lo contencioso) eran casi inexistentes»<sup>73</sup>. En otros términos, iba consolidándose la distinción técnico-jurídica y también política, entre derechos e intereses, los primeros tutelados por las jurisdicciones ordinarias, los segundos por la burocracia de la administración pública<sup>74</sup>.

<sup>70</sup> E. Ragionieri, *Storia d'Italia. La storia politica e sociale*, IV/3, Turín, 1979, p. 1685.

<sup>71</sup> Véase P. Aimò, *La giustizia nell'amministrazione*, op. cit., pp. 49 y ss.

<sup>72</sup> P. Aimò, *La giustizia nell'amministrazione*, op. cit., pp. 50-51.

<sup>73</sup> P. Aimò, *La giustizia nell'amministrazione*, op. cit., pp. 50-51.

<sup>74</sup> Cf. B. Sordì, *Giustizia e amministrazione nell'età liberale. La formazione della nozione di interesse legittimo*, Milán 1985.

Al comienzo del proceso de unificación política italiana, el marco legislativo y administrativo parecía muy complejo, caracterizado, por un lado, por peculiaridades locales, y por otro, por una «piamontización» del derecho. Con la ley de 17 de marzo de 1861, que sancionaba oficialmente la formación del Reino de Italia, continuación directa del reino de Cerdeña, el Estado «adquirió un ordenamiento administrativo rigurosamente unitario, centralizado y con tendencia a la uniformidad»<sup>75</sup>. La conclusión de la unidad política de la península, exceptuado el Estado de la Iglesia anexionado en 1870, provocó la necesidad de una unificación legislativa, en particular en el ámbito del derecho civil, considerado como una «guía» con respecto a las demás ramas del derecho, y también del derecho administrativo, que se concluyó formalmente con la ley de 20 de marzo de 1865, n. 2248. Esta norma fundamental, en sus seis anexos (A, B, C, D, E, F), regulaba el ordenamiento municipal y provincial, la seguridad, la sanidad, el Consejo de Estado, lo contencioso administrativo y las obras públicas<sup>76</sup>.

El anexo A, supeditaba los municipios y las provincias al poder central del Estado, con consejos elegidos por el dos por ciento de la población aproximadamente, siendo el alcalde y el jefe de la administración provincial nombrados por el Rey (es decir por el Gobierno y el Ministro del Interior), con funciones y poderes fiscales limitados y sujetos a estrictos controles de legitimidad y de mérito por parte del prefecto y del gobierno<sup>77</sup>. Como escribió Roberto Ruffilli: «se intensificó el impulso hacia la creación de un Estado fuertemente centralizado a nivel político y administrativo, a través del cual una clase dirigente restringida pudiera gobernar a una «sociedad sediciosa y lejana». [...] El objetivo era bloquear las reacciones legitimistas a favor de los estados pre-unitarios, y en general las protestas de los «rojos» y de los «negros», de las clases trabajadoras y de la Iglesia católica, contra el dominio burgués y capitalista»<sup>78</sup>.

<sup>75</sup> G. Astuti, *L'unificazione amministrativa*, op. cit., p. 8.

<sup>76</sup> C. Pavone, *Amministrazione centrale, amministrazione periferica*, op. cit., p. 191.

<sup>77</sup> G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, op. cit., p. 78.

<sup>78</sup> R. Ruffilli, «Istituzioni, Società, Stato», vol. II, en *Nascita e crisi dello Stato moderno: ideologie e istituzioni*, (Dir. M.S. Piretti), Bolonia, 1990, pp. 405-406.

Pronto se demostró el carácter débil del centralismo italiano que tuvo que hacer frente a acontecimientos históricos y políticos, caracterizados por fraccionamientos y particularismos, y donde apareció la contraposición entre instancias autonomistas y liberales (populares en la clase dirigente piamontesa) y exigencias de control y de gestión centralizadora y «jacobina» del Estado. Además, «la organización del municipio concebida y regulada por el legislador de forma abstractamente uniforme, como si se refiriera a un objeto unitario, resultó ser totalmente inadecuada para satisfacer unas exigencias tan distintas en cuanto a dimensiones, población, tradiciones históricas, contexto económico y social»<sup>79</sup>.

El alcalde, que se encontraba en la situación paradójica de ser por un lado representante del poder local autónomo, y por otro, oficial del gobierno, aunque gozase de cierta autonomía económica y de imposición fiscal, se veía como una marioneta en manos del Ministro de Interior<sup>80</sup>. El prefecto, a su vez, representaba el poder ejecutivo en toda la provincia y su objetivo era actuar como medio para la centralización y realizar una auténtica «alfabetización institucional»<sup>81</sup>.

Los anexos D y E de la ley (centrados en el Consejo de Estado y en lo contencioso administrativo), inspirados en el ordenamiento belga, abolieron (art.1) los tribunales especiales de lo contencioso administrativo en el ámbito civil y penal, delegando a la jurisdicción ordinaria las cuestiones de delitos contra un derecho en los que pudiera considerarse responsable la administración pública, mientras que los casos relacionados con intereses legítimos se atribuyeron a las autoridades administrativas exclusivamente con la tutela del recurso de la vía jerárquica (o extraordinaria al Rey, parecida a la de la *justice retenue d'Ancien régime*). Se realizó, al menos en teoría, «el Estado de Derecho desde el punto de vista de la relación ciudadano-administración» sobre la base de premisas iusnaturalistas y revolucionarias francesas<sup>82</sup>. «Reconocer el derecho subjetivo significó admitir que un comportamiento o un acto de la administración no podía resquebrajar una determinada esfera de libertad y de propiedad»<sup>83</sup>.

<sup>79</sup> G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, op. cit., p. 79.

<sup>80</sup> G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, op. cit., p. 79.

<sup>81</sup> G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, op. cit., p. 80.

<sup>82</sup> F. Benvenuti, *Giustizia amministrativa*, op. cit., p. 590.

<sup>83</sup> F. Benvenuti, *Giustizia amministrativa*, op. cit., p. 591.

Los artículos 2 y 3 del anexo E especificaron que la jurisdicción ordinaria tendría competencia para solucionar asuntos de derechos civiles o políticos y establecían que los asuntos no relacionados con dichos derechos serían de competencia de la autoridad administrativa, que resolvería mediante decretos motivados. La aplicación de estas normas provocó considerables incongruencias. De hecho, los denominados «asuntos administrativos», según el artículo 3, incluían todas las cuestiones que no estaban relacionadas con los derechos subjetivos y políticos, dejando vislumbrar la idea de que la administración pública, en el ejercicio de sus funciones, no podía entrometerse en la esfera privada, en asuntos administrativos<sup>84</sup>.

La doctrina de la época es un claro síntoma de este fenómeno, ya que adoptaba posturas teóricas que afirmaban la necesidad de extender la tutela hacia el ciudadano y al mismo tiempo de preservar la supremacía de la administración y de sus actos. Algunos, como *Urbano Rattazzi*, *Filippo Cordova*, o *Francesco Crispi* se oponían al contencioso administrativo, otros, como *Marco Minghetti* o *Ubaldo Peruzzi*, se pronunciaban en favor de la superación del sistema de jurisdicciones especiales y en favor de la unidad de la jurisdicción. En los debates que surgieron antes de la unificación administrativa, se retomó el pensamiento de *Gian Domenico Romagnosi*, quien, en su época, fue uno de los principales exponentes de la cultura jurídica y de la política italiana entre finales del siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX<sup>85</sup>. *Romagnosi* elaboró una de las primeras disertaciones teóricas sobre el tema, recogida en las *Instituciones de derecho administrativo de 1814*, sobre la base del modelo napoleónico, eliminando los matices de autoritarismo, y apoyó la conservación del juez de lo contencioso. Su obra, que no tuvo éxito en Milán, fue aceptada en el Reino de las Dos Sicilias que reelaboró, de forma más original, la experiencia constitucional francesa y siguió influyendo en el discurso público italiano en el ámbito de la unificación administrativa<sup>86</sup>.

<sup>84</sup> G.M. Chiodi, *La giustizia amministrativa nel pensiero politico di Silvio Spaventa*, Bari, 1969, p. 244.

<sup>85</sup> Cf. L. Mannori, *Uno Statuto per Romagnosi. I. Il progetto costituzionale*, Milán, 1984; Id., *Uno Stato per Romagnosi. II. La scoperta del diritto amministrativo*, Milán, 1987; Id., *Romagnosi, Gian Domenico* en *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, op. cit., pp. 1723-1726.

<sup>86</sup> L. Mannori, *Uno Stato per Romagnosi*, op. cit., p. 244.

No obstante, tuvo mayor éxito la postura de algunos juristas, entre los cuales *Minghetti*, *Rattazzi*, *Stanislao Mancini*, o *Carlo Boncompagni*, exponentes de la corriente liberal del derecho, partidarios de la jurisdicción única, para quienes el sistema de lo contencioso era considerado menos garantista porque dejaba a la discreción de la autoridad administrativa la defensa de los derechos. El texto de 1865 de hecho, como conclusión de un largo proceso, recibiendo muchos principios de la corriente liberal del derecho, abolió los jueces ordinarios de lo contencioso, es decir la jurisdicción de los consejos de prefectura y de la III.<sup>a</sup> sección del Consejo de Estado y los consejos de intendencia y de gobierno (que se habían consolidado en los principales Estados pre-unitarios italianos como Piamonte, el Ducado de Parma, el Reino de las Dos Sicilias y el Estado Pontificio) mientras que mantuvo los jueces especiales de lo contencioso como el Tribunal de Cuentas y el Consejo de Estado (que conservaba su función consultiva para el gobierno)<sup>87</sup> en materia «de contabilidad, de pensiones, de deuda pública sin dejar atrás las atribuciones contenciosas de otros cuerpos o asambleas derivadas de leyes especiales y diferentes de aquellas hasta entonces ejercidas por los jueces ordinarios de lo contencioso administrativo»<sup>88</sup>. El consejo de Estado volvió a ser un órgano consultivo con limitadas atribuciones jurisdiccionales, que se reducían esencialmente al conocimiento de los recursos extraordinarios del Rey, única forma de tutela de los intereses legítimos. También se atribuyó al Consejo de Estado la potestad de resolver los conflictos entre la autoridad judicial y la administración pública, que más tarde sería atribuida a las secciones unidas de la Casación, instituidas por la ley de 31 de marzo de 1877, n. 3761. Sin embargo, esta reforma llegó cuando «el sistema estaba ya comprometido en un sentido específico, en la que la administración, en virtud del control ministerial en la fase introductora en los conflictos ante el Consejo de Estado, consolidaba su dominio en gran parte de las controversias»<sup>89</sup>.

Las novedades introducidas con la reforma de 1865 —que a nivel teórico representaban una conquista en términos de garantía— se revelaron, sobre todo, en la fase de aplicación, inadecuadas a la tutela de los derechos: «justamente mientras la actividad administrativa se

<sup>87</sup> P. Aimò, *La giustizia nell'amministrazione*, op. cit., pp. 60 y ss.

<sup>88</sup> G. Astuti, *L'unificazione amministrativa*, op. cit. p. 103.

<sup>89</sup> F. Benvenuti, *Giustizia amministrativa*, op. cit., p. 599.

ampliaba de manera considerable, el ciudadano podía apelar a la tutela jurisdiccional solamente para los casos más graves que infringían los derechos subjetivos, mientras que para el resto —¡qué por cierto no eran pocos!— tenía que dirigirse únicamente a la administración mediante la interposición de los correspondientes recursos administrativos»<sup>90</sup>. La solución seguida por el legislador unitario que introducía elementos de ruptura respecto al sistema de lo contencioso, mantenía, no obstante, intacto el modelo jerárquico napoleónico que establecía para la tutela de los intereses «simples» (que eran considerados por algunos, por ejemplo Córdova, como derechos menores o subordinados) el recuso a la autoridad administrativa. La unidad de la jurisdicción se mostró, pues, en sus instancias garantistas, más doctrinal que práctica, sobre todo en relación al desarrollo de la actividad administrativa del Estado en esa época, lo que permitió conflictos frecuentes entre el interés público y las situaciones subjetivas individuales<sup>91</sup>. Los problemas que surgieron con la supresión de los jueces de lo contencioso —que había privado a los ciudadanos de la tutela jurisdiccional ante la administración pública— se solucionaron en los años sucesivos a la unificación, cuando se consolidó un amplio movimiento político y doctrinal reformista<sup>92</sup>. Las críticas más pertinentes procedieron, además de aquellas de *Cordova*, *Rattazzi* y *Crispi, de Silvio Spaventa*, exponente de la derecha histórica, que libró una batalla incansable para la justicia en la administración pública<sup>93</sup>.

Especialmente significativo fue el discurso pronunciado el 7 de marzo de 1880 en la Asociación constitucional de Bérgamo sobre la *Justicia en la administración*<sup>94</sup>, en el que denunció la intromisión

<sup>90</sup> G. S. Pene Vidari, *Giustizia amministrativa (storia)*, op. cit., p. 507.

<sup>91</sup> F. Benvenuti, *Giustizia amministrativa*, op. cit., p. 599.

<sup>92</sup> Cf. B. Sordi, *Giustizia e amministrazione nell'età liberale*, op. cit., pp. 73 y ss.

<sup>93</sup> Cf. G.M. Chiodi, *La giustizia amministrativa*, op. cit.; A. Sandulli, *Costruire lo stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1845)*, Milán, 2009, pp. 62-66; S. Marotta, «Spaventa, Silvio», en *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, op. cit., pp. 1899-1902.

<sup>94</sup> S. Spaventa, *La giustizia nell'amministrazione*, ed. P. Alatri, Turín, 1949; sobre este punto véase B. Sordi, *Giustizia e amministrazione nell'età liberale*, op. cit., pp. 119 y ss.

de las fuerzas políticas en las libertades individuales, que alteraban el respeto de los derechos de los ciudadanos por parte del gobierno<sup>95</sup>. En esta ponencia, el jurista de *Abruzzo* retomó los debates que tuvieron lugar en la época en que se aprobó la ley de 1864 —como la postura de *Cordova*, aún no del todo consolidada, pero que anticipaba la diferenciación entre derechos subjetivos e intereses legítimos exhortando a la tutela de estos últimos— e intentó corregir las contradicciones existentes en ellos. *Spaventa* añadió que, la intención del legislador unitario de abolir lo contencioso administrativo para reducir los poderes del gobierno, debía considerarse positiva con el objetivo de evitar un poder de tipo absoluto, esa misma intención había dejado una amplia zona de derechos —que más tarde se llamarían intereses legítimos— sin tutela jurisdiccional<sup>96</sup>. Por un lado, la abolición de lo contencioso había marcado el fin de la grave sustracción de competencias de los jueces ordinarios, pero por otro lado, a nivel práctico, no supo garantizar la «certeza y la legalidad del derecho público, también en virtud de la debilidad de los jueces de esa época frente al poder político-administrativo»<sup>97</sup>.

Las soluciones propuestas por *Spaventa*, tras una serie de proyectos y propuestas legislativas, fueron percibidas por la Ley Crispina de 31 de marzo de 1889, n. 5992, que instituyó la IV sección del Consejo de Estado «para la justicia administrativa», para los recursos de incompetencia, por exceso de poder o infracción de la ley contra actos y disposiciones administrativas sobre intereses legítimos<sup>98</sup>. Con la introducción de un juez para los intereses legítimos aumentaron las garantías para los ciudadanos ante la autoridad administrativa y se expandía la tutela de los funcionarios<sup>99</sup>. «La jurisprudencia de la IV sección se convertiría en breve tiempo, en una especie de brújula para la misma

<sup>95</sup> G.M. Chiodi, *La giustizia amministrativa*, op. cit., pp. 119 y ss.

<sup>96</sup> G.M. Chiodi, *La giustizia amministrativa*, op. cit., pp. 48-49.

<sup>97</sup> B. Sordi, *Giustizia e amministrazione nell'età liberale*, op. cit., p. 126.

<sup>98</sup> G. Astuti, *L'unificazione amministrativa*, op. cit., p. 126.

<sup>99</sup> S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milán, 1995, pp. 68-69; G.S. Pene Vidari, *Giustizia amministrativa (storia)*, op. cit., pp. 502-508; G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, op. cit., pp. 140 y ss.

administración pública»<sup>100</sup> y, aunque permaneciera la distinción entre derechos e intereses, tanto los primeros como los segundos quedaban amparados por la jurisdicción.

Las atribuciones de la IV sección para la justicia administrativa se mantuvieron durante toda la época liberal y en la época del Fascismo y, finalmente, en la Constitución republicana de 1947, el Consejo de Estado conservó su función de órgano consultivo en el campo jurídico-administrativo y de órgano de tutela judicial en el campo de la administración.

<sup>100</sup> G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, op. cit., p. 141; véase también *Il Consiglio di Stato nella Storia d'Italia. Biografie dal 1861 al 1948*, (Dir. G. Melis), Milán, 2006.

La ley de 17 de febrero de 1800 (ley de 28 pluvioso del año VIII, según el calendario revolucionario francés), obra de Napoleón, implanta en Francia un nuevo modelo de administración departamental, en el que se incardina el Consejo de Prefectura, órgano colegiado de doble naturaleza jurídica, consultivo del Prefecto, y tribunal contencioso-administrativo. Este modelo institucional fue exportado a Europa, primero por la fuerza de la ocupación napoleónica, y posteriormente por la consideración de un modelo de administración gubernativa y contenciosa que circuló, copiándose o modelándose en otros países europeos. La presente obra colectiva responde a la necesidad de reflexionar sobre lo que supusieron hace doscientos años, la creación de los tribunales administrativos departamentales en Francia —conseil de préfecture—, con sus avances y retrocesos, aciertos y desaciertos, y vertebrar un análisis comparativo con lo que ocurrió en España, cuarenta y cinco años después —consejo provincial—, así como en algún otro país europeo como Italia —consiglio di prefettura—, cuando estos Estados decidieron modelar el sistema administrativo francés en sus correspondientes reformas de la administración. Se profundiza en los consejos provinciales, herederos sin ambages del modelo francés de consejos de prefectura, tanto en su construcción doctrinal, su creación y evolución legislativa, así como su práctica institucional, centrándonos en su condición de tribunales administrativos desgajados de la jurisdicción ordinaria, e insertos en la propia administración.

CON LA COLABORACIÓN DE:



Universidad de Jaén  
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas



Institut de l'Ouest :  
Droit et Europe  
UMR CNRS 6262



Centre d'Histoire du Droit  
de l'Université Rennes 1

