

Pero sobre todo, en fin, porque sólo el primer volumen ha conseguido ya provocar una verdadera revolución dogmática de la disciplina. La obra, en efecto, no es un mero esfuerzo de sistematización, que es, como decíamos antes, lo propio de un «tratado»; no se limita a contar cuestiones ya sabidas, ni siquiera a completarlas, sino que, al tiempo que sistematiza el objeto de su estudio, el autor nos hace ver que el Derecho administrativo ha evolucionado de tal manera que resulta irrecognocible. Lo que se cuenta en nuestros manuales clásicos ya no es el Derecho público de nuestro tiempo.

Victoria MARTÍN SANZ
Universidad Complutense de Madrid

SORACE, D.: *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Ed. Il Mulino, Bolonia, 2000 (1.ª ed.) y 2002 (2.ª ed.), 467 págs.

Domenico SORACE, profesor ordinario de Derecho Administrativo de la Universidad de Florencia, es uno de los grandes administrativistas italianos. Afirmación corroborada por la aparición del manual que recensamos, que, a pesar de su corta vida, ya se ha convertido en pieza de referencia para los estudiantes de las distintas facultades italianas y para todos aquellos que pretenden conocer, a fondo, el Derecho administrativo italiano. En este sentido, el propio autor afirma que este libro tiene como objetivo formar conciencias críticas acerca del Derecho de las Administraciones Públicas. De este modo, su lectura constituye un bagaje suficiente para quienes posean otros intereses prioritarios e introducir a estudios posteriores y más profundos para aquellos que pretendan cultivar la materia, siempre teniendo presente los principios que derivan del Derecho comunitario.

I. El primer bloque lleva por título *Administración Pública y Derecho*. Define una de las funciones básicas de la Administración: «el administrar los intereses de los ciudadanos», presentando, por tanto, un punto de vista de base, la función de

servicio hacia los ciudadanos. Además, se profundiza en la interrelación entre «intereses públicos» y «discrecionalidad administrativa». SORACE define a los intereses públicos como la administración de un conjunto de intereses privados.

El estudio de la Administración Pública respecto de la política y el Derecho aparece con el análisis del principio de legalidad, que deviene el eje jurídico fundamental en el seno de una Administración Pública moderna.

Otro de los rasgos que da personalidad a dicho manual es la relevancia del Derecho comunitario en la explicación del Derecho administrativo italiano; así hallamos apartados dedicados a las fuentes del Derecho comunitario, tales como tratados, directivas, reglamentos (hoy, leyes marco y leyes comunitarias). Las competencias en materia de Derecho comunitario también son expuestas, como paso previo al sistema de los actos di *indirizzo* (dirección) y del sistema de fuentes del Derecho administrativo italiano.

La descripción de los principios constitucionales que rigen las Administraciones Públicas, deviniendo un apartado de sumo interés, pueden enumerarse: el principio de imparcialidad, el principio de *buon andamento*¹, el principio de *ragionevolezza*², el principio de responsabilidad y transparencia, sin olvidar la referencia a los derechos subjetivos, intereses legítimos y a la tutela jurisdiccional de los mismos. Más adelante, el profesor SORACE analiza la función de la Administración Pública en relación con el Derecho administrativo, afirmando que éste es el Derecho de las Administraciones Públicas, haciendo depender del propio Dere-

¹ Este principio se ciñe a exigir de las Administraciones Públicas: eficacia, eficiencia y economicidad. Para ser eficaz deberá alcanzar los objetivos determinados. En cuanto a la eficiencia, se ejecutarán actuaciones de acuerdo con los objetivos descritos con el mínimo gasto de los recursos posibles. Y, finalmente, la economicidad debe procurar la óptima utilización de los medios disponibles.

² Dicho principio puede equipararse al principio establecido en el artículo 9.3 de la Constitución española, que prohíbe la interdicción de la arbitrariedad de las Administraciones Públicas.

cho administrativo el concepto de acto administrativo. No obstante, señala que no toda la actividad de la Administración está sujeta al Derecho administrativo, sino que en algunos casos se someterá al Derecho privado, planteándose entonces la problemática acerca de la privatización o huida del Derecho administrativo.

Otro aspecto de especial relieve es el examen de las funciones de las Administraciones Públicas, ya que éste será el criterio divisor en la exposición de la teoría del Derecho administrativo italiano. Dichas funciones se enumeran en: función de regulación, función de prestación, función finalista, función instrumental y función auxiliar. Respecto a la primera, la *función de regulación*, se define como una de las funciones más importantes de las Administraciones Públicas, aquella que está impuesta directamente por la propia autoridad administrativa, con tal que las libertades constitucionales y los derechos subjetivos del ordenamiento jurídico puedan llevarse a cabo sin peligro alguno para los ciudadanos. Dentro de la función de regulación puede destacarse el análisis al poder autoridad y a las garantías propias del ejercicio del mismo, tales como el principio de tipicidad y proporcionalidad. Además, se incide en el análisis de los actos y de la posición jurídica subjetiva en la que se hallan los administrativos. En la función de regulación y el ejercicio del poder de autoridad existe el denominado procedimiento confirmatorio³. Otro procedimiento es el denominado «*procedimiento ablatori o privativo*», definido como la privación a un sujeto, sin su consentimiento, de un derecho en su totalidad o del poder o facultad que constituyen su contenido⁴. Finalmente, un grupo de procedimientos incardinados en la función de regulación son, según el autor: sancionador, autoriza-

ción, concesión o subvención económica y, finalmente, el declarativo. Para acabar, describe los medios burocráticos de los que disponen las Administraciones Públicas (Estado, *regioni*, entes locales) para el ejercicio de las funciones que les son propias.

II. El ejercicio del poder de regulación y del poder de autorización no son suficientes para garantizar la existencia misma de las personas y de los grupos sociales, por lo que es necesario que las Administraciones Públicas lleven a cabo un poder de prestación. Así, la concreción de dicho principio se halla en los servicios públicos y el uso de bienes públicos. Especialmente de interés resulta el estudio de la clasificación de los servicios públicos (*servizi pubblici*) y su distinción conceptual respecto los públicos servicios (*pubblici servizi*). Aspectos tales como la evolución histórica de la noción de servicio público, el fenómeno de la liberalización y sus principales manifestaciones y la aparición de las Administraciones independientes son extremos de reflexión por parte del autor. Los usos de los bienes públicos también son tratados como bienes patrimoniales indisponibles y bienes demaniales, distinción equiparable a nuestro ordenamiento jurídico.

III. En los Capítulos V y VI abarca lo concerniente a la función instrumental y las restantes, calificadas por el autor de auxiliares, que tienen atribuidas las Administraciones Públicas. La provisión y gestión de los bienes y servicios, del dinero y del personal devienen las máximas expresiones de las funciones instrumentales que desarrollan las Administraciones Públicas. Es destacable el examen del procedimiento de contratación, con expresa referencia a las normas de contabilidad pública y la especial incidencia que ha comportado el Derecho comunitario, tal y como ha sucedido en nuestro ordenamiento jurídico. Así, los principios de *buon andamento*, de imparcialidad y de libre concurrencia devienen parámetros de control a la actuación de las Administraciones Públicas. Sí puede distinguirse de los manuales de Derecho administrativo más próximos la referencia a la provi-

³ Diáfana es la exposición de los efectos de *conformidad* que se desprenden de los distintos procedimientos de regulación existentes, mediante el examen del derecho de propiedad del artículo 42.2 de la Constitución italiana.

⁴ La tipología de derechos que pueden resultar privados de su ejercicio se clasifican, a tenor de su naturaleza, en: personales, reales, obligatorios.

sión y gestión del dinero, dado su carácter tributario y financiero.

Por otro lado, la relación entre el personal de las Administraciones Públicas y su régimen jurídico se posiciona como una relación jurídica distinta a un contrato de trabajo privado, por lo que las controversias jurídicas se plantearán ante el juez administrativo (*giudice amministrativo*).

Respeto a las funciones auxiliares, se presenta el *Consiglio di Stato* como el principal órgano consultivo de la Administración, si bien también desarrolla funciones de tutela de la justicia administrativa. Es reseñable la crítica que realiza el autor hacia la falta de una completa independencia, si bien se afirma su notable técnica jurídica, del *Consiglio di Stato* respecto del Gobierno.

IV. En el tercer bloque, el más extenso, es donde se pueden hallar las nociones generales, los principios y problemas del Derecho administrativo italiano. En este sentido, la noción jurídico-organizativa, la disciplina del poder de organización, nos introducen en uno de los focos de más interés del manual, los dedicados al poder discrecional de la Administración. El autor justifica la discrecionalidad y su control como un concepto central del Derecho administrativo moderno. La discrecionalidad también viene clasificada en: político-administrativa, técnica y organizativa. La noción de discrecionalidad técnica es equiparable a la de nuestro ordenamiento, ya que tiene como hecho delimitador la existencia de una valoración técnica. SORACE advierte que la valoración de la discrecionalidad técnica es importante en la decisión final de la Administración, si bien expone unos límites concretos al ejercicio del poder discrecional de la Administración.

La afirmación que las decisiones de las Administraciones Públicas no se alcanzan de una forma improvisada, sino tras un procedimiento administrativo, le sirve de punto de partida para la exposición de los objetivos, principios y fases del mismo. El silencio de la Administración como conclusión del procedimiento administrativo también es tratado en el Capítulo XIII.

V. La última parte del libro está dedicada al estudio de la tutela, que se estruc-

tura en varios capítulos: invalidación, irregularidad e ilicitud, los intereses legítimos y el sistema de tutela jurisdiccional. El ordenamiento jurídico italiano se caracteriza por la dualidad de jurisdicciones: juez ordinario y juez administrativo. La atribución de competencias a cada una de las jurisdicciones no está distribuida por materias, sino en base a la tutela de un interés legítimo o un interés subjetivo, característica propia del Derecho administrativo italiano.

Desde el punto de vista metodológico, es interesante resaltar que el manual va acompañado de un CD-Rom interactivo en el que se hallan leyes, ejercicios-test para autoevaluar la comprensión del libro y un glosario de términos, motivo por el que puede calificarse de innovador y adaptado a las nuevas tecnologías. Todo ello denota la importancia teórica y práctica de dicho manual, que a buen seguro será de gran utilidad para una reformulación del Derecho administrativo italiano.

Gemma GEIS CARRERAS
Profesora asociada
de Derecho Administrativo
Universitat de Girona

TARRÉS VIVES, Marc: *Normas técnicas y ordenamiento jurídico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, 493 págs.

Decía IHERING que lo que verdaderamente cualifica a los buenos juristas no es su grado de conocimiento del Derecho, sino la capacidad de análisis crítico del mismo. Este libro de Marc TARRÉS, fruto de su tesis doctoral, es un ejemplo paradigmático de cómo pueden aunarse ambas virtudes, añadiendo a sus altos logros científicos el enorme atractivo intelectual que para el lector tienen aquellas pocas obras que conjugan la belleza literaria y la hondura de pensamiento desde la primera hasta la última de sus páginas. No es de extrañar, por tanto, que este extraordinario trabajo de investigación obtuviera en 2002 el premio a la mejor tesis