

samente, a las sugestivas y, a menudo, importantes Disposiciones de las normas (adicionales, transitorias y finales), habida cuenta de los extremos importantes que se recogen en ellas, lo que es nuestro caso.

En suma, estamos ante una obra que no tiene desperdicio, y que permitirá «beber» hasta la saciedad a todos aquellos que estén interesados en conocer el régimen jurídico de la contratación administrativa en todos los frentes. Por ello, la monografía se inserta de forma natural e imprescindible en cualquier biblioteca destinada a los contratos administrativos. Éste es el valor del libro: abarcar sin fisuras el objeto de estudio propuesto y sus múltiples derivaciones, algunas de ellas de forma novedosamente comentadas por sus autores. En definitiva, se está ante un libro fácil de entender, que sintetiza perfectamente —con lo que esto implica— una institución compleja como la del contrato administrativo en todas sus implicaciones, y que para un recto entendimiento de futuro habrá que tomar en cuenta las opiniones de los autores de la obra que, brevemente, se ha comentado.

Josep OCHOA MONZÓ  
Universidad de Alicante

VV.AA.: *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI*, Ed. BOE-INAP, Madrid, 2002, 1.572 páginas.

## I

Adquiría hace algunos meses el compromiso de realizar una reseña al libro homenaje al profesor Eduardo ROCA ROCA y cumplo ahora lo prometido con la publicación de la misma en esta prestigiosa REVISTA. El lector debe perdonar, empero, la brevedad con la que acometo su comentario —dada la enormidad del libro—, pero ello obedece a razones ajenas a mi voluntad. Además, esta síntesis impuesta ha provocado la eliminación de las intervenciones habidas en la presentación en sociedad del libro objeto de esta reseña —que, por cierto, me

da la ocasión de comparecer nuevamente ante los lectores de esa prestigiosa REVISTA—, que consta de setenta y seis estudios, una presentación o prólogo muy peculiar (en forma de carta) de Fernando GARRIDO FALLA y la presentación propiamente dicha, que corre a cargo de Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ e Íñigo DEL GUAYO CASTIELLA, con un total de 1.572 páginas. No existe esquema o división por secciones o áreas, pero sí un hilo conductor que, finalmente, como su propio título indica, pretende dar una visión panorámica del Derecho administrativo de nuestros días. Me parece, ciertamente, que lo consigue. Expondré, consecutivamente, el resumen de los estudios que más me han llamado la atención para, después, referenciar brevemente el resto de las colaboraciones.

El profesor José María BOQUERA OLIVER se ocupa de la actuación de las Administraciones públicas sujetas al Derecho administrativo y se detiene en la exposición de la extravagante utilización de «actuación» por «acto» de las Administraciones públicas que utiliza el artículo 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, así como la antinomia que se observa entre los artículos 9.4 LOPJ y 8 LJCA, no comprendiendo por qué había que reformar una Ley orgánica por el solo hecho de la promulgación de la nueva LJ de 1998. También estudia la regulación de la inactividad de la Administración, así como las llamadas vías de hecho, y concluye que en esto la Ley ha supuesto indudablemente un paso positivo; no así en otros casos como la utilización de actuación, la legitimación procesal, las medidas cautelares y otros extremos (págs. 168 y ss.). Para la vía de hecho la opinión es compartida y está en la línea de lo que ha escrito algún autor (S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La vía de hecho administrativa*, Ed. Tecnos, Madrid, 1994) (págs. 170). Existen algunas otras antinomias que el autor pone de relieve y que pueden consultarse en el libro comentado (págs. 163 y ss.).

A los orígenes del Derecho administrativo español dedica su colaboración Carlos CARRASCO CANALS, que destaca la figura de Francisco DE PAULA MADRAZO y su famoso (aunque desconocido extra-

ñamente) *Manual de Derecho administrativo*, que se publica en España y Méjico aunque inicialmente en Francia (1857 y 1982), aunque queda todavía mucho por averiguar en estas cuestiones, habiendo rendido preciosas contribuciones al asunto —bien que parcialmente— Alfredo GALLEGO ANABITARTE, Alejandro NIETO GARCÍA y Ramón PARADA VÁZQUEZ (págs. 223 y ss.).

Francisco Manuel CLAVERO ARÉVALO se ocupa de algunas reflexiones sobre causar estado en la vía administrativa y la firmeza de los actos administrativos para poder acceder a la vía judicial y, siempre en cuanto a lo primero, que el principio de tutela judicial efectiva puede ponerse en peligro si se defienden las tesis tradicionales y las de las Leyes 30/1992, de 26 de noviembre, y 4/1999, de 13 de enero, respectivamente. Además, es curioso que se refiera a la dificultad de acreditación de la suspensión del acto administrativo *ex* artículo 111 LRJ y PAC *ope legis*. Lo que no dice el profesor sevillano y ex ministro es que la justicia cautelar administrativa es ineficaz frente a actos administrativos negativos (la suspensión, naturalmente, de los mismos). El supuesto de causar estado en la vía administrativa debe desaparecer, en la atinada opinión del profesor CLAVERO (como caso curioso, la suspensión cautelar del acto de toma de posesión de un funcionario *ex* art. 111 LRJ y PAC). Y en lo que se refiere a la firmeza de los actos administrativos, las diferencias de plazos hacen que aquí reine la inseguridad jurídica, lo que debe ser evitado. Y la firmeza de los actos administrativos sufre excepciones en lo que se refiere al recurso de revisión, la nulidad de los actos administrativos, la revisión del acto administrativo y el recurso de lesividad (pág. 302). No comparte el autor el acortamiento de plazos para el recurso en defensa de los derechos fundamentales (opinión ésta que comparto plenamente) (pág. 303).

Carmen CHINCHILLA MARÍN hace unas reflexiones en relación con el principio de eficacia de la actuación administrativa. Especialmente destaca que es posible concebir la conciliación de ambos principios (garantismo-eficientismo) pues los dos están constitucionalizados, y así lo

ha entendido el Tribunal Constitucional y yo mismo lo he hecho hace relativamente poco tiempo [F. J. JIMÉNEZ LECHUGA, *Estado social y democrático de Derecho y actividad administrativa. El binomio eficientismo-garantismo como solución conciliatoria*, «Revista de Estudios Locales» (CUNAL), núm. 56/2002, págs. 24 y ss.]. El principio de eficacia administrativa ha sido respaldado por el Tribunal Constitucional en relación con materias tales como las incompatibilidades (STC 68/1990), turno de traslado por consorte (SSTC 192/1991 y 200/1991), oposiciones restringidas (STC 27/1991), designación directa (STC 10/1989), límite de edad para el desempeño de funciones (STC 75/1983), conocimiento del catalán (STC 46/1991), ejercicio de la libertad sindical por funcionarios (STC 143/1991) y preferencia en favor de los funcionarios en la prórroga forzosa de arrendamiento (STC 90/1995). También afirma la autora que el principio de eficacia administrativa no es un derecho fundamental y eso debe ceder frente al de tutela judicial efectiva en caso de conflicto, y que tampoco las resoluciones del Tribunal Constitucional han sido basadas exclusivamente en este principio. Otro punto importante lo constituye el principio de autotutela y ejecución forzosa de los actos administrativos extraídos del artículo 103 CE, que han sido concretados por la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 22/1984). Yo discrepo de ello si ésta ha de ser una regla sin excepciones. [Esto lo dije en mi comentario al libro sobre la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «Revista de Estudios Locales» (CUNAL), núm. 42/2000].

Francisco GONZÁLEZ NAVARRO se ocupa de los principios del buen hacer administrativo, que ya expusiera en su Manual sobre la materia en 1988. La cita de José ORTEGA Y GASSET me parece en extremo oportuna («La abundancia desprestigia a los principios como a los príncipes») (págs. 537 y ss.). Afirma que el hombre de Derecho degenera en leguleyo. También habla de la geometría euclidiana («Elementos») y de las tesis kelsenianas de norma fundamental y normas derivadas, de todo lo cual extrae algunas consecuencias. Encuentra ejem-

plos de aplicación de principios de organización en el Derecho romano (comparaciones procesales) y en el Leviathán (portada antigua). Algo farfugoso resulta, sin embargo, el artificio de aplicar el fayolismo y el taylorismo a la exposición del buen hacer administrativo, en mi opinión. También estoy de acuerdo en la faceta de poeta del profesor ROCA que el citado autor puso de manifiesto (y que yo conozco lógicamente) en su obra *Silencio lejano* (pág. 566). También afirma que hay que distinguir los principios jurídicos de los principios de buena administración, como también es necesario distinguir entre principios primeros y principios últimos, utilizando el autor las tesis del famoso procesalista Jaime GUASP. Y, finalmente, según Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, hay que terminar de una vez por todas con el princi-pialismo (págs. 567 y ss.).

Jesús GONZÁLEZ PÉREZ trata del silencio administrativo y de los plazos de impugnación. Dice —en cuanto a los plazos para recurrir se refiere— que a todos los operadores jurídicos se les plantean problemas ya que: *a*) en primer lugar, no resulta fácil en aquellas relaciones encontrar el procedimiento que interesa, y *b*) en segundo lugar, porque la certificación de acto presunto no se producía con la anterior legislación (pág. 589). También aborda el problema de la resolución expresa tardía, el silencio administrativo negativo y los recursos, el silencio positivo y los recursos, y acaba criticando el sistema por la indefensión y la inseguridad jurídica que produce, lo cual es, cuando menos, insatisfactorio.

Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ se ocupa del reto de la liberalización del suelo, destacando las SSTC 37/1981, 37/1987, 17/1990 y 61/1997 y la Ley estatal de 13 de abril de 1998, que aseguran las condiciones de igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional, y aquí la función social de la propiedad desempeña un papel decisivo tanto por parte del Estado como de las Comunidades Autónomas (pág. 621). La facultad de ordenación del territorio mediante el planteamiento urbanístico no confiere derecho de indemnización alguna para los propietarios (art. 2.2 —que

no lo prevé— LRSV), pero sí la STS de 29 de diciembre de 1998, Ar. 10122, y la Ley 6/1998, de 13 de abril. Sobre la prevalencia del principio de no indemnización se ocupa la STS de 5 de octubre de 1998, Ar. 7983. En cuanto al deber de conservación y la rehabilitación de edificios se cita el propio autor y cita también a Eduardo ROCA ROCA (pág. 632).

Alejandro NIETO GARCÍA se ocupa de la ciencia jurídica y la práctica forense y se refiere a Eduardo ROCA como compañero de oposiciones y también de jubilaciones (pág. 961). El estudio de Alejandro NIETO es, sin la menor duda, el más lúcido y brillante de todos y ante el cual todas las demás aportaciones palidecen (y eso que es muy breve). Me interesa especialmente la referencia en términos negativos que hace al positivismo jurídico y, especialmente, a H. KELSEN, quien, en palabras del autor, viene a firmar el acta de defunción del valor justicia como valor superior del ordenamiento jurídico (pág. 970). (Sobre esto, vid. mi comentario al libro de A. MARTÍNEZ MARTÍN, *El régimen jurídico de los funcionarios*, en «RAAP», núm. 46/2002, y el comentario a J. V. MOROTE SARRIÓN, *Las Circulares normativas de la Administración pública*, en la misma revista y número, pág. 568.) Y afirma también con toda razón Alejandro NIETO que la justicia ha sido expulsada del Derecho por el ordenamiento jurídico, es decir, por el positivismo jurídico y el legalismo exacerbado. Analiza las sentencias y sus motivaciones —teniendo en cuenta las presiones sociales, los prejuicios y las ideologías de los propios juzgadores— y afirma que existen varias posibilidades o probabilidades para el fallo, de las que el juez elige una que no necesariamente ha de ser siempre la más justa o acertada.

José Ramón PARADA VÁZQUEZ se ocupa de la justicia administrativa y de la responsabilidad de los poderes públicos [yo mismo me he ocupado de esto; cfr. F. J. JIMÉNEZ LECHUGA, *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos en el Derecho español (una visión de conjunto)*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1999] y hace un repaso histórico de la justicia administrativa en Francia, haciendo constar que hace un año se celebró el segundo centenario de la creación del Consejo de

Estado por Napoleón. Lo que no dice es que la coordinación haya corrido a cargo del profesor, recientemente fallecido, Georges VEDEL ni que se haya hecho ninguna semblanza con ocasión de su fallecimiento. Habla del carácter cerrado del contencioso-administrativo español, en el que no luchan los litigantes uno frente al otro, que siempre lo hacen por escrito y sin comparecencia alguna en juicio oral (pág. 1041). El autor del acto administrativo impugnado y anulado siempre resulta indemne y sin condena.

María Luisa ROCA FERNÁNDEZ CASTANYS se ocupa del régimen jurídico de los animales de compañía, añadiendo que para el Derecho romano los animales son objeto de relaciones jurídicas, pero nunca sujetos, en cuanto se consideran como cosas, y ha pasado de esta guisa a casi todos los Códigos civiles (arts. 355, 357, 465, 612, 613, 1484 y 1906 C.c. español), aunque ya existen en España leyes autonómicas sobre la materia, dándose el caso de que pueden imponerse multas que van desde las mil a los cinco millones de pesetas para el maltrato de animales, dependiendo de la parte del territorio español en que se produzcan. Apunta también al contenido de la Ley alemana de 18 de agosto de 1986, que prevé hasta dos años de prisión para el infractor (*Haustiersgesetzschutz*) (págs. 1235 y ss.).

Para Francisco SOSA WAGNER es motivo de exposición y preocupación el conflicto en defensa de la autonomía local o el diseño —como él mismo titula— de un milagro procesal. Se refiere a las disfuncionalidades y dificultades del acceso de las Corporaciones locales a la justicia constitucional y pone de relieve los defectos del sistema y la preterición de las ciudades de Ceuta y Melilla (pág. 1407) [yo mismo me he ocupado recientemente de ello en *El tortuoso acceso de las Corporaciones locales españolas a la justicia constitucional*, «Revista de Estudios Locales» (CUNAL), núm. 60/2002].

## II

Como no todo puede ser expuesto, dada la limitación de espacio y la extensión del libro comentado, diré, únicamente, la referencia de otros colaboradores, que son

José Francisco ALIENZA GARCÍA («Turismo y caminos de la naturaleza»), Juan Cruz ALLI ARANGUREN («El medio ambiente como nuevo paradigma»), Santiago M. ÁLVAREZ CAREÑO («Modelos de gestión de la calidad del agua»), Estanislao ARANA GARCÍA («Régimen jurídico administrativo de los espectáculos taurinos»), Luis Miguel ARROYO YANES («El factor tiempo en la función pública y el problema del reparto del trabajo en la función pública española»), Mariano BACIGALUPO SAGGESE («El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ante la Conferencia Intergubernamental de 2000»), María del Pilar BENSUSAN MARTÍN («Vías pecuarias y turismo rural»), Antonio CALONGE VÁZQUEZ («La reforma institucional en la Conferencia Intergubernamental de 2000»), Elena Isabel CLARA FUENTES («Espectáculos taurinos»), Federico A. CASTILLO BLANCO («El complemento de productividad, ¿un concepto retributivo implicado?»), María Matilde CEBALLOS MARTÍN y Raúl PÉREZ GUERRA («Aproximación evolutiva en la protección de los recursos naturales y culturales a través de la legislación turística»), José Manuel DÍAZ LEMA («La participación de la comunidad educativa en la gestión de los Centros docentes»), Enrique DOMINGO LÓPEZ («El régimen español de producción de energía eléctrica por instalaciones que utilicen energías renovables ante las nuevas orientaciones de la política comunitaria»), Miguel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y Pedro T. NEVADO-BATALLA MORENO («Participación ciudadana»), Rafael ENTRENA CUESTA («Aspectos competenciales de la constitución de puertos deportivos»), Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ («Las leyes de ordenación del territorio y urbanismo de Castilla y León»), María José FERNÁNDEZ PAVÉS («Incentivos fiscales al ejercicio de actividades sobre bienes culturales»), José FERNÁNDEZ PRADOS («Dimensionamiento estructural y competencial de la Administración territorial del Estado»), Severiano FERNÁNDEZ RAMOS («El derecho a la inviolabilidad del domicilio frente a la actuación inspectora»), Susana GALERA RODRIGO («Responsabilidad derivada del planeamiento ambiental»), José A. GARCÍA DE COCA («De las actividades de interés económico general a las actividades económicas esenciales sometidas a obligaciones de servicio público»), María

de los Ángeles GONZÁLEZ BUSTOS («La actividad relacional de colaboración de coordinación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León con su Administración local»), Pablo GONZÁLEZ MARIÑAS («El reto de la participación ciudadana»), Jesús GONZÁLEZ SALINAS («Defensa frente a las actuaciones materiales de la Administración»), Íñigo DEL GUAYO CASTIELLA («Acercamiento de la jurisdicción del Tribunal Marítimo Central»), Rosa María ILDEFONSO HUERTAS («Los procesos de selección del personal al servicio de las Administraciones públicas»), Enmanuel JIMÉNEZ FRANCO («Disfuncionalidad de la Administración y la condición de funcionario interino»), Francisco Javier JIMÉNEZ LECHUGA («La discrecionalidad administrativa y urbanismo. El deber de conservación de inmuebles y la declaración administrativa de ruina de los edificios en la actualidad») e Ignacio JIMÉNEZ DE SOTO («La Administración pública y el ejercicio y control de las actividades turístico-deportivas en las especies naturales protegidas»).

Han colaborado igualmente —aunque, por razones de falta de espacio, únicamente se les puede mencionar— María Piedad LAZÚEN ALCÓN, Francisco Luis LÓPEZ BUSTOS, Francisco de Borja LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, Ramón MARTÍN MATEO, Concepción MARTÍNEZ CARRASCO PIGNATELLI, María Francisca MARTÍNEZ MARTÍNEZ, José Luis MEILÁN GIL, Lorenzo MELLADO RUIZ, Carlos Francisco MOLINA DEL POZO, Luis MORELL OCAÑA, José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ, Javier OLIVÁN DEL CACHO, Ana OLMEDO GAYA, Alberto PALOMAR OLMEDA, Luciano PAREJO ALFONSO, Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, José PÉREZ

MARTOS, José María PÉREZ MONGUIÓ, Tomás QUINTANA LÓPEZ, Manuel REBOLLO PUIG y Manuel LÓPEZ BENÍTEZ, Enrique RIVERO YSERN, Juan A. ROCA FERNÁNDEZ CASTANYNS, Pilar ROCA XIRAU, Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, María del Pilar ROJAS MARTÍNEZ DEL MÁRMOL, Alberto RUIZ OJEDA, Ángel SÁNCHEZ BLANCO, Manuel J. SARMIENTO ACOSTA, José M. SOUVIRÓN MORENILLA, Vitelio TENA PIAZUELO, María Asunción TORRES LÓPEZ, Julián VALERO TORRIJOS y José Antonio LÓPEZ PELLICER, Juan Luis de LA VILLINA VELARDE, Francisca VILLALBA PÉREZ y Helena VILLAREJO GALENDE.

### III

Hasta aquí el contenido del libro objeto de esta recensión. Hay que decir que ni son todos los que están ni están todos los que son. No obstante, el elenco de profesores colaboradores es excelente y la presentación y formato (tamaño) del libro también. El homenaje al profesor Eduardo ROCA ROCA es merecidísimo y la lectura y consulta de este libro obligada porque siempre se hallarán en él aspectos y matices de la situación actual de nuestra Administración que resultarán indudablemente útiles a todos los operadores jurídicos. En fin... enhorabuena a don Eduardo ROCA ROCA.

Francisco Javier JIMÉNEZ LECHUGA  
 Profesor del Instituto Andaluz  
 de Administración Pública.  
 Profesor Asociado  
 de Derecho Administrativo