

cho administrativo. Pues bien, todo lo que un administrativista debiera saber de la LECiv 2000 en relación con el procedimiento administrativo está en la obra de BARRERO RODRIGUEZ.

Los años de experiencia docente investigadora y profesional rezuman por los poros de la obra. El despliegue y manejo de la jurisprudencia es sencillamente espectacular. La autora ha barrido literalmente toda la existente en torno a la prueba en el procedimiento administrativo sistematizándola, analizándola y criticándola. El discurso, *que es propio*, se construye, adorna y enriquece con la sólida base jurisprudencial y doctrinal. En este sentido nos hallamos ante una obra de madurez intelectual que, a nuestro juicio, se añade con plena legitimidad a la colección de las mejores monografías en Derecho público publicadas en los últimos años. Una materia que hasta la obra que recensamos estaba huérfana de disección actual, completa y profunda.

Jesús JORDANO FRAGA

BOCANEGRA SIERRA, Raúl: *Lecciones sobre el acto administrativo*, Cívitas, Madrid, 2002, 232 págs.

La lectura del nuevo libro de Raúl BOCANEGRA SIERRA servirá, sin duda, para la reflexión a los especialistas en Derecho Administrativo, y de guía, al mismo tiempo, para quienes no lo son, para el conocimiento de la esencia de instituciones y técnicas centrales de aquella disciplina. Digo lo primero porque el libro del profesor BOCANEGRA es una aportación original en esa bibliografía, y fundamentalísima, sobre la teoría del acto administrativo. Y lo segundo, porque tal aportación va acompañada de exposiciones que compendian las regulaciones legales, doctrinales y jurisprudenciales, sobre los aspectos más sustanciales de la indicada teoría, de modo que el libro es una introducción clara y bien sistematizada al régimen de los actos administrativos, hecha en términos

asequibles, que no perjudican ni su rigor ni su espíritu innovador.

El libro ha tratado de responder, en principio, más a las necesidades de la docencia y a la exposición general de las técnicas e instituciones que al análisis monográfico extenso de cada una de las que estudia. Así se deduce tanto de la declaración de intenciones que el autor hace en el prólogo como de la propia sistemática del libro y sus contenidos, de su incorporación, incluso, a una colección editorial que es la dedicada a los manuales, y, en fin, del propio título de la obra, acogido a la clásica y modesta categoría de las *Lecciones*.

Siempre he sentido gran admiración personal por quienes hacen esfuerzos semejantes de síntesis, a efectos docentes, de construcciones y problemas que tienen desarrollos monográficos amplísimos contenidos en un mar de libros y de artículos doctrinales. Abandonar la tensión de la investigación de punta, resignarse al análisis de los variados e inagotables problemas que el Derecho público moderno presenta de modo continuo, y pararse en el remanso de lo ya creado y construido, para repensarlo, someterlo a nueva crítica y exponerlo con criterios nuevos, sistemáticos y claros, es una de las tareas más ensalzables que los universitarios de raza pueden intentar. La tarea tiene especial mérito cuando el objeto del estudio son los actos administrativos. Son tantos y tan variados los estudios que se han dedicado a este tema que parece imposible que pueda añadirse algo de interés, ni que pueda aportarse ninguna sistematización novedosa. Acaso por ello, así como son muchas las monografías dedicadas a aspectos concretos de la teoría del acto, son muy pocas las obras de conjunto sobre tal tema específico, que sólo suele aparecer sistematizado en los tratados y manuales generales de la disciplina. Y, en tal caso, de modo compendiado y sin pretensiones de novedad.

Sin embargo, si el lector aborda las páginas de las *Lecciones* de BOCANEGRA creyendo que encontrará en ellas una exposición plana, y sin nervio renovador, de una teoría manoseada y mil veces expuesta, se equivocará de plano. La tensión creativa aparece en él desde la

primera lección. O, más bien, se encontrará principalmente en dicha lección primera, porque es allí donde el autor aborda la cuestión sustancial del concepto de acto administrativo. Se enfrenta con dicha noción para cambiarla. La doctrina española y la jurisprudencia están dominadas por una teoría del acto administrativo amplísima, que incluye en dicha categoría jurídica prácticamente todas las manifestaciones de la actividad de la Administración. Son actos de la Administración, según dicha concepción dominante, cualesquiera manifestaciones de voluntad, juicio, deseo o conocimiento procedente de la Administración en ejercicio de potestades administrativas distintas de las potestades reglamentarias. El autor asigna el liderazgo de dicha posición doctrinal a GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. Frente a ella, de la mano de la doctrina alemana, que maneja a lo largo del libro con frecuencia y soltura, propone una concepción estricta del acto administrativo, que comprendería solamente las decisiones o resoluciones administrativas, de carácter regulador y con efectos frente a terceros, dictadas por la Administración en el ejercicio de una potestad administrativa de carácter no reglamentario. De esta definición, lo sustancial es el carácter regulador que han de tener las decisiones o resoluciones para pertenecer a la categoría de los actos administrativos. Dicha condición reguladora del contenido del acto es una nota nueva, prácticamente desconocida entre nuestra doctrina, y traída ahora por BOCANEGRA de las exposiciones doctrinales alemanas. Tener carácter regulador significa que los actos administrativos, para serlo, deben encaminarse a la creación, a la modificación o a la extinción de una determinada relación jurídica, o a la declaración o no declaración de derechos o de otra circunstancia jurídicamente relevante, respecto de una persona, cosa o situación.

Esta caracterización de los actos administrativos, según la explica Raúl BOCANEGRA, hace innecesario investigar sobre el estado intelectual del órgano del que proceden, para poder definirlos (siguiendo la doctrina italiana, las exposiciones dominantes entre nosotros sepa-

ran las declaraciones de voluntad, de las de juicio, deseo o conocimiento). No hay ninguna voluntad administrativa ajena a la de la Ley y, por tanto, no tiene ninguna relevancia la referencia a las declaraciones de voluntad para explicar las características o condiciones jurídicas de los actos administrativos.

La restricción que, acudiendo a la noción de regulación, se produce en el concepto de acto administrativo, la expone detenidamente el libro que comentamos. Quedan aparte, de esta manera, del régimen propio de los actos administrativos, al menos con carácter general, las certificaciones y otras manifestaciones de conocimiento; las comunicaciones, informes, opiniones, recomendaciones y advertencias; las decisiones confirmatorias de otros actos anteriores; las medidas administrativas de ejecución material; los actos que, aun teniendo efectos jurídicos, son consecuencia directa de normas o actos anteriores (tanteos, retractos, opciones, etc.), o incluso los actos de trámite, etc.

Por otro lado, los efectos externos que debe producir una decisión o resolución administrativa para que alcance la condición de acto administrativo, según esta concepción estricta, aparta del concepto a las instrucciones y órdenes de servicio, las declaraciones que se insertan en procedimientos complejos, y a muchas manifestaciones de las relaciones interorgánicas.

La aplicación de las demás notas del concepto, que antes se han indicado, llevan al autor a valorar las consecuencias que tal propuesta de revisión de la doctrina dominante tiene para un sistema contencioso-administrativo como el nuestro, ordenado alrededor de la noción de acto administrativo. Lo que se impugna ante la jurisdicción contencioso-administrativa son actos administrativos según la tradición que hemos consolidado. Sin embargo, la adaptación del acceso a la jurisdicción al concepto restringido de acto administrativo, exigiría modificaciones para aceptar toda clase de acciones que se planteen contra cualquier tipo de actuación administrativa, consista ésta o no en un acto administrativo. Esta posibilidad no es, sin embargo, la que propone como preferi-

ble el profesor BOCANEGRA, habida cuenta de las dificultades de su implantación en un marco legislativo contencioso, basado en una tradición como la francesa, que es sustancialmente distinta. Por ello, mantiene que el concepto amplio de acto administrativo permite, sin modificar la conexión entre ámbito administrativo y acceso a la jurisdicción, una defensa más eficaz de la tutela judicial efectiva y evita que se produzcan problemas de defensión.

Sin embargo, la utilidad de sus propuestas sobre el concepto estricto de acto administrativo reaparecen continuamente en otros lugares de la obra. Cuando trata de la eficacia y la nulidad de los actos administrativos, en la lección tercera, revisa la afirmación, tan asentada entre nosotros, y recogida en el artículo 57.1 de la Ley 30/92, de que los actos administrativos se presumen válidos y producen efectos desde la fecha en que se dicten. Se pone en duda allí, muy razonadamente, que los actos administrativos viciados de nulidad absoluta tengan siempre eficacia y vinculen jurídicamente. Por otro lado, al tratar de la invalidez en la lección quinta, aborda críticamente la configuración de la nulidad y la anulabilidad en Derecho Administrativo español. La dogmática dominante entre nosotros, reflejada también en la legislación, establece que la anulabilidad es la sanción aplicable con carácter general a los actos administrativos que incurrían en infracciones del ordenamiento jurídico. La nulidad no es la sanción ordinaria, sino una reacción excepcional. El juego expresado de la nulidad y la anulabilidad es justamente el contrario del que se emplea en el Derecho privado. En este ámbito, los actos que infringen las leyes se consideran nulos de pleno derecho. Así se entiende porque una vulneración del ordenamiento es una agresión al interés público, y éste debe imponerse siempre a los intereses privados, evitando que ganen efecto los actos y negocios que incurrían en tal clase de infracciones. Si tal es el fundamento de la generalización de la sanción de nulidad en el Derecho privado, con más razón debería generalizarse la regla de la nulidad en el Derecho público, donde los intereses generales que-

dan vulnerados de modo más evidente, ya que la Administración está siempre sometida a la Ley y el Derecho, cuando un acto administrativo infringe el ordenamiento jurídico de cualquier forma.

El concepto de acto administrativo restrictivo, que maneja la obra que recensamos en su lección primera, permitiría, al menos, reducir también la amplitud de la regla de la anulabilidad, para no considerarla aplicable a todo el Derecho Administrativo en su conjunto, o a toda la actividad de la Administración, cualesquiera que fueran sus características, sino únicamente a los actos administrativos propiamente dichos. Sólo los actos administrativos propiamente dichos deben ser protegidos de modo especial, por razones de seguridad jurídica, y para servir también a la función constitucional de la firmeza de lo decidido. Las demás actuaciones de la Administración no encuentran idénticas justificaciones para la aplicación general de la regla de la anulabilidad.

Las consecuencias de esta reflexión se proyectan tanto sobre las regulaciones legales existentes en España como sobre las aplicaciones jurisprudenciales, y las distinciones y matices, con que, hasta hoy, se han separado la nulidad y la anulabilidad. Consecuencias no menos importantes proyecta la misma idea sobre la distinción de actos nulos y anulables a los efectos de la revisión de oficio, que estudia el libro que comentamos en la última de sus lecciones.

Creo, por lo que se ha indicado, que en la propuesta de reducción de la noción de acto administrativo, para referirla solamente a algunas categorías de resoluciones y decisiones de la Administración, está el nervio de esta obra y su aportación fundamental. Tomando razón de dicha idea, muchos aspectos de la teoría general del acto administrativo, entre ellos los expuestos, pueden ser reconsiderados en profundidad. Lo importante de la obra de BOCANEGRA es, sobre todo, su empeño en ventilar con ideas nuevas categorías jurídicas que parecían ya inmovibles entre nosotros. Lo que destacará de ella, para el futuro, es que puede esperarse con seguridad que sus sugerencias servirán de base a otras investigaciones y moverán a la reflexión,

que es, según creo, lo mejor que puede esperarse de un buen libro.

En fin, como se deduce de lo ya dicho, su exposición, dividida en seis lecciones, repasa de principio a fin la teoría del acto. La primera está dedicada al concepto y clases de actos administrativos; la segunda, a los elementos de los actos administrativos y el silencio administrativo; la tercera, a la perfección, validez y eficacia de los actos administrativos, y a la ejecución forzosa; la cuarta, a la notificación y la publicación; la quinta, a la invalidez; y la sexta, a la revisión de oficio de los actos administrativos.

Cuando el hilo conductor central, que ya he desvelado, no puede aplicarse al análisis de algún aspecto de la teoría de los actos, o de las instituciones y técnicas que comprende, en la lección correspondiente encontrará el lector una pulcra y ordenada sistematización, siempre reflexiva y crítica, de lo que la doctrina anterior y la jurisprudencia han establecido, valiéndose repetidamente del apoyo de la doctrina alemana. En estos tramos del libro, que también son extensos, se descubren con más facilidad sus valores para quienes pretendan acceder por primera vez, o de forma no especializada, al conocimiento de problemas que están en el centro de la teoría general del Derecho Administrativo.

Santiago MUÑOZ MACHADO

CHINCHILLA MARÍN, Carmen: *Bienes patrimoniales del Estado*, Colección Garrigues & Andersen, Andersen Legal, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid-Barcelona, 2001, 291 págs.

El último libro que ha publicado Carmen CHINCHILLA MARÍN (*Bienes patrimoniales del Estado. Concepto y formas de adquisición por atribución de la ley*), que presento en este momento, tiene el indudable acierto de explorar un tema que, pese a algunas contribuciones que se han producido en los últimos años,

estaba bastante olvidado por la doctrina científica, que no había prestado especial atención a esta clase de bienes públicos, por oposición a lo que ha ocurrido con el dominio público.

En efecto, el patrimonio del Estado parecía en los estudios jurídicos españoles destinado a tener el papel marginal que aparentemente tiene en la legislación, posiblemente por encontrarse a caballo entre el Derecho administrativo, el civil, el financiero e incluso el mercantil. Más aún, aparece como una categoría marginal, tanto que se puede calificar con las expresivas palabras de CHINCHILLA, que la ha denominado como «estación de paso» entre su enajenación o su integración en la gran categoría de bienes públicos, el dominio público. Este estudio ha venido a llenar este vacío. No obstante, no se trata de un análisis completo de los bienes patrimoniales del Estado, ya que no analiza toda la prolija problemática que plantean, sino que se limita a analizar dos problemas muy concretos, concepto y formas privilegiadas de adquisición. Es de esperar que la autora cumpla la promesa que hace en el interior del libro (pág. 176) y próximamente nos obsequie con el análisis de los restantes aspectos del régimen jurídico de estos bienes.

Con esta acotación sobre el contenido que aparece en el antetítulo, el trabajo está estructurado en cuatro capítulos, uno introductorio sobre la delimitación del objeto de estudio (en el que analiza los bienes patrimoniales de acuerdo con las diferentes disciplinas jurídicas); el segundo sobre el marco normativo del patrimonio del Estado, en donde se incluye el análisis de la jurisprudencia constitucional sobre bienes patrimoniales públicos; el tercero dedicado a analizar la gran cuestión del concepto del patrimonio del Estado, y el cuarto, en donde concreta las especialidades del régimen patrimonial público en una de sus peculiaridades, concretamente la de los modos privilegiados de adquisición (bienes inmuebles mostrencos, sucesión intestada y bienes constituidos en depósitos en entidades financieras y abandonados por sus propietarios).

Sin ánimo de desmerecer los tres capítulos restantes, lo que sería injusto, el