

sistema que reconoce la libertad de rescisión de la relación laboral a favor de la Administración, atemperada con la obligación de motivación del despido y de un régimen de tutela indemnizatoria frente al despido ilegítimo (con la excepción de la tutela real reintegrativa en el caso de despido nulo por causas discriminatorias). Un sistema en el que el acto de rescisión pasa a ser concebido como un acto de carácter negocial (no administrativo-unilateral) fundado en el interés de eliminar aquellas situaciones que comprometan la correcta gestión de las relaciones laborales (y no en la tutela del interés público) y que —en consecuencia— le permite diferenciarse de los supuestos de revocación del encargo (toda rescisión trae consigo una revocación, pero no toda revocación lleva aparejada una rescisión), consintiendo que sea el juez laboral el encargado de resolver los futuros litigios.

La sección tercera recopila los diferentes textos y materiales con trascendencia en este campo: los Convenios Colectivos para las diferentes Areas Dirigenciales, los Acuerdos Integrativos, Acuerdos relativos a las Normas de Garantía sobre los Servicios Públicos Esenciales y Deliberaciones de la Comisión de Garantía, diferentes Actos Normativos y la Jurisprudencia más relevante, entre la que destaca la tantas veces citada Sentencia de la Corte Constitucional 313/1996, 18-25 de julio.

En conclusión, podemos afirmar que se trata de una obra de referencia obligada. Una obra que nos ofrece una generosa y amplia perspectiva del nuevo cuadro en el que se inserta la *Dirigenza* italiana tras las últimas modificaciones normativas que concluyen —por el momento— con la promulgación del DL 80/1998, de 30 de marzo, y el establecimiento de un nuevo modelo que si bien es cierto aún plantea numerosos interrogantes (tanto en sus elementos generales como singulares), no lo es menos que se continúa reafirmando en la misma idea que impulsó la reforma, el establecimiento de una clara diferenciación entre política y administración.

Luis F. MAESO SECO
Becario de Investigación de la JCCM

CASINO RUBIO, Miguel: *Responsabilidad civil de la Administración y delito*, Editorial Marcial Pons, S.A., Madrid, 1998, 369 págs.

I

Discernfa lúcidamente Arnold TOYNBEE dos grandes formas de posicionarse ante un libro, desde la doble perspectiva del autor y de su lector. De una parte, la que el genial historiador denomina concepción hebraica o rabínica y, de otra, la calificada de helénica. Para la primera, tanto para quien lo concibe como para quien se enfrenta a la obra resultante, el libro es una verdad que nos es revelada. Sólo lo que está en el libro es cierto y lo que no está en el libro no existe. Certeza y veracidad son, por ende, dones gratuitos de los que resultamos beneficiados por la vía de una revelación. Por el contrario, la concepción helénica concibe el libro como una herramienta intelectual que nos permite articular un discurso y nos genera un pensamiento. No hay verdad revelada, pues el libro *no impone* soluciones, sino que, antes al contrario, es un vehículo de comunicación de un pensamiento y de formulación de sugerencias, las cuales abren el camino a la conquista de un resultado intelectual, luego de adquiridos los elementos de juicio pertinentes.

La obra que el profesor Miguel CASINO RUBIO ha entregado a la imprenta constituye, sin duda, un modelo arquetípico de libro helénico y, anticipando lo que ulteriormente se concluirá, de un excelente libro helénico.

II

El texto comentado recoge el trabajo que, bajo la dirección del profesor PAREJO ALFONSO, su autor presentó como tesis doctoral en la Universidad Carlos III de Madrid, siendo calificada por un Tribunal presidido por el profesor GARRIDO FALLA e integrado, además, por los profesores LEGUINA VILLA, SAINZ MORENO, PANTALEÓN PRIETO y BLASCO ESTEVE. La mera mención de estos nombres y su conocida y fructífera dedicación académica y profesional al tema de la responsa-

bilidad administrativa acredita la notoriedad del trabajo objeto de esta recensión, especialmente si se tiene presente que el mismo obtuvo la calificación máxima.

Formalmente la obra consta, además del sucinto y agudo *Prólogo* realizado por LEGUINA VILLA (págs. 9 a 13), de una Introducción y del cuerpo del texto, que se estructura en seis capítulos. Al final de cada uno se realiza una recapitulación en la que CASINO RUBIO no sólo resume las ideas principales, sino que establece unos hitos que van amojonando el camino conducente al punto de destino, la tesis central objeto de la monografía: la identidad sustancial de la responsabilidad civil de la Administración derivada de delito de sus funcionarios y la común generada por el funcionamiento de los servicios públicos. Complementa la obra un *Apéndice de jurisprudencia*, en el cual se recoge la referencia de las 305 sentencias del Supremo citadas en el texto, sistematizadas por órdenes jurisdiccionales (págs. 341 a 348), y la cierran una excelente referencia de *Bibliografía* (págs. 349 a 363) y un detallado *Índice* (págs. 365 a 369).

III

Antes de considerar el contenido de la exposición, debemos detenernos en algunos extremos que no pueden pasar inadvertidos. Extremos, concretamente tres, que, sin duda, constituyen suficiente acicate para impulsar al lector a abordar el conocimiento de la obra. Y ello pese al recelo inicial que, y así hay que significarlo, provoca el anómalo y desafortunado título que la rubrica.

La excelente calidad literaria del texto constituye un dato ciertamente relevante en el análisis comparado con otras obras del género que en los últimos tiempos están tan vertiginosamente viendo la luz. Su autor demuestra un nutrido léxico, así como elegancia en las formas sintácticas, sin que por ello sufra merma la necesaria energía y rotundidad exigible a cualquier trabajo de investigación que pretenda aportar algo nuevo al panorama bibliográfico. Y energía y rotundidad —en ocasiones,

atrevimiento, cuando no osadía, en la crítica— no faltan en la obra de CASINO, vivo exponente de la frescura inherente a un autor novel.

El segundo factor que ha de constatare es el más que notable acervo jurídico que demuestra el doctor CASINO, combinando ágil y fluidamente conocimientos propios de las distintas disciplinas jurídicas imbricadas. Factor nada desdeñable, especialmente si se tiene en cuenta lo tan acostumbrados que estamos, «ya casi pasa prácticamente desapercibido», a trabajos de investigación donde su autor sectorializa el conocimiento jurídico hasta el punto de denotar sensibles carencias y lagunas, cuando no yerros, en cuanto, de forma incidental, surge una cuestión de teoría general o de raíz jurídico-privada. Lejos de esta enojosa realidad, que está convirtiendo en ingenieros de tornillos a quienes ignoran qué es una tuerca, el libro considerado se ofrece como un auténtico «manual» en la materia que aborda, desengranando los distintos problemas tanto desde la perspectiva administrativa como desde la estrictamente penal y privada e, incluso, procesal, con un amplio análisis, que no mera cita, de la doctrina legal y, especialmente, jurisprudencial.

El tercer factor a constatar es que la obra recoge la tesis doctoral de su autor y, aunque pueda parecer una tautología, contiene una tesis sobre el objeto analizado. En otras palabras, el lector puede encontrar no sólo un documentado estado de la cuestión, sino una propuesta debidamente motivada y, cuando menos, atrevida sobre el asunto analizado. No sigue esta obra tampoco, por ende, esa práctica que también se está imponiendo de proceder a una mera exposición de regímenes jurídicos abrogados o vigentes o, eventualmente, de la evolución normativa de una institución o de su régimen en el Derecho comparado, glosando algunos de sus pasajes. Análisis riguroso del régimen jurídico o, para ser más exactos, de los regímenes jurídicos vigentes en la materia hay en la obra del profesor CASINO, por supuesto, pero también hay una propuesta seria y, discutible o no, razonable y fundada.

IV

Constituye un principio general del Derecho Público, consecuencia de la consagración del valor superior «libertad» y su articulación institucional —el Estado de Derecho—, la afirmación del axioma de la garantía patrimonial de los ciudadanos frente a toda actuación de los poderes públicos de eficacia limitativa o ablatoria. En aras de dicha garantía se ha ido afirmando en los países de nuestro entorno cultural un sistema general de daños administrativos.

En el ordenamiento español se ha cumplido ya casi medio siglo desde su institucionalización por la Ley de Expropiación Forzosa. Desde dicho aldabonazo, conformar la institución resarcitoria ha sido el fruto de una afanosa elaboración, en fértil colaboración, de la doctrina, la jurisprudencia y el propio legislador en torno a las ideas expuestas por GARCÍA DE ENTERRÍA. Empero, no obstante sus indudables méritos, *hic et nunc* y en su actual configuración —aquejada de elefantiasis—, no sólo es que el vigente sistema empiece a no creérselo nadie, sino, ante todo, es que resulta materialmente imposible mantenerlo con la amplitud con que se admite. Esta conclusión resulta todavía más evidente si se tiene presente la actual concurrencia en el enjuiciamiento de las cuestiones que se plantean de los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo, civil, penal e, incluso, social, con la consecuencia de que esa proyección comporta en la práctica que sea el particular quien concrete el orden competente y, paralelamente, el Derecho sustantivo aplicable (*sic*). La situación del sistema de daños administrativos, dicho lisa y llanamente, se ha convertido en una suerte de campo de agramante en el que todo vale con la loable pretensión de favorecer al perjudicado, aunque la orientación *pro damnato* comporte la quiebra del, no menos loable, principio de seguridad jurídica.

Consciente de esta realidad, y siendo la responsabilidad civil de la Administración derivada de conductas punibles de los agentes públicos una pieza excéntrica del sistema general de daños, CASINO enmarca su obra en la *Introducción* (17 a 33) realizando un rápido, mas in-

cisivo, recorrido expositivo por la problemática inherente al planteamiento vigente en nuestro Derecho positivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

El profesor de la Carlos III, tras este meritorio excurso, aborda frontalmente el objeto concreto de su estudio en el *Capítulo I*, «*La aparición de un problema nuevo: La incidencia del régimen y jurisprudencia penales. Causas y consecuencias de un fenómeno creciente*» (págs. 35 a 63).

En el *Capítulo II*, «*El estado actual de la cuestión a la luz de la última jurisprudencia. El ejemplo de los daños por intervenciones policiales cumplidas "fuera de servicio"*» (págs. 65 a 122), procede a examinar la jurisprudencia recaída en la materia, considerando casi medio centenar de pronunciamientos que confirman el dominio de la jurisdicción penal, habida cuenta de que la misma ha desarrollado una doctrina sumamente flexible, de tendencia objetivadora y favorable a la ampliación progresiva del campo de aplicación del Código Penal. De forma convincente, CASINO cuestiona esta interpretación, abogando por la línea minoritaria: la responsabilidad civil subsidiaria del Estado se funda o responde a presupuestos enteramente objetivos o *in re ipsa*.

Presupuesto lo anterior, en el *Capítulo III*, «*La insuficiencia de las respuestas actuales. El error del enfoque actual y la consecuente necesidad de resucitar la cuestión*» (págs. 123 a 191), destaca el autor que no estamos ante una simple cuestión de límites, esto es, de saber hasta dónde alcanza o no la responsabilidad civil subsidiaria de la Administración, ya que el principal problema se sitúa en la cuestión de la naturaleza y configuración jurídicas de la institución misma de la responsabilidad civil *ex delicto* como sistema previsto en el Código Penal y distinto del establecido en la legislación administrativa.

El «fracaso» en la búsqueda de respuestas al problema planteado obliga a acudir a los modelos de responsabilidad penal y civil, analizando sus respectivas naturalezas. Ese cotejo lo aborda el profesor de la Carlos III en el *Capítulo IV*, «*La responsabilidad civil derivada de de-*

lito y el ejemplo del Derecho privado. Razones y consecuencias de su naturaleza exclusivamente civil. El traslado de las mismas al ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración» (págs. 193 a 234). CASINO afirma la identidad de naturaleza entre la responsabilidad civil extracontractual establecida en el Código Civil y la patrimonial de la Administración, de donde se colige, por una parte, que la tesis que postula la aplicación por los jueces penales de la regla de la responsabilidad directa recobre todo su sentido y, de otra, que ha de auspiciarse desde el Derecho administrativo la expulsión del Código Penal de todas las normas relativas a la responsabilidad civil de la Administración.

En el *Capítulo V, «Dificultades que resultan de la regulación sustantiva en el Código Penal del instituto resarcitorio. La prescripción y la cosa juzgada»* (págs. 235 a 286), aborda las consecuencias procesales del actual desdoblamiento normativo.

La consideración de las soluciones formuladas por la jurisprudencia civil permite entrar a conocer de las adoptadas desde el Derecho administrativo, finalidad que cubre el *Capítulo VI, «El problema de la incidencia del proceso penal en el procedimiento administrativo. El plazo de prescripción de la acción, la suspensión del procedimiento y la cosa juzgada en la jurisprudencia y doctrina administrativas»* (págs. 287 a 340).

Con el material relatado, CASINO aborda la tarea de formular su tesis —«A modo de recapitulación» (págs. 328 a 340)—, partiendo de la crítica a la posición jurisprudencial, la cual ha consagrado la absoluta «estancamiento» de uno y otro tipo de responsabilidad, pero no ha llevado nunca hasta sus últimas consecuencias la tesis que parece defender. Y es que el problema ha de ubicarse en un nivel superior, el de la teoría general de la institución resarcitoria, habida cuenta de que «la responsabilidad civil de la Administración derivada de delito de sus funcionarios y la derivada del funcionamiento de los servicios públicos son exactamente la misma cosa. Sólo el empecinamiento del legislador (y con él, la jurisprudencia) mantienen artificialmente en pie una frontera que,

sin embargo, no sólo se desmorona a cada encuentro con sus mismas soluciones, sino que, además, se ofrece incapaz de detener ni menos aún explicar el permanente paso de un lado a otro de la barrera que la búsqueda de la garantía patrimonial del perjudicado impone con frecuencia». De modo congruente, una medida se impone con fuerza: expulsar del Código Penal toda la regulación sustantiva en la materia, solución que desde hace tiempo y sin ningún éxito viene reclamando la doctrina civilista para la responsabilidad civil extracontractual de los sujetos ordinarios. Es obvio que la unificación del régimen de responsabilidad borra de un brochazo los problemas que se suscitan con ocasión tanto de la polémica regla de la «subsidiariedad» como, en especial, de la determinación del plazo de prescripción aplicable y, sobre todo, a propósito de la institución de la cosa juzgada. Eso no quiere decir que la propuesta formulada sea una especie de «bálsamo de Fierabrás» que todo lo resuelva. El autor es consciente de ello, pues «si se quiere que todo vuelva a encajar (ha) de operarse también sobre el resto de las piezas del sistema». Esas piezas de cierre son la jurisdicción competente encargada de aplicar el sistema único y los efectos que dicha alternativa comportan para la jurisdicción descartada. Respecto de lo primero, por razones pragmáticas, postula con loable prudencia el mantenimiento de la duplicidad de vías procesales. En cuanto a lo segundo, como efecto de su naturaleza idéntica, es lógico que si el perjudicado decide iniciar la vía administrativa no podrá acumular al proceso penal la correspondiente acción civil, mientras que si el perjudicado opta, en cambio, por ejercitar su acción de responsabilidad patrimonial conjuntamente con la penal no podrá tampoco acudir ya a la vía administrativa en reclamación de lo que justamente solicita en vía penal. Esta regla sólo se exceptiona cuando el juez penal no llegue a pronunciarse sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración, donde, por razón de la pendency del ejercicio de la acción en el proceso penal, se produce la suspensión de los plazos de prescripción y, en consecuencia, una re-

serva del derecho al ejercicio de la acción en la vía administrativa. Fuera de estos supuestos, el juicio de fondo expresado en cualquiera de las dos vías produce efectos de cosa juzgada material en la descartada. Todo ello teniendo siempre presente que el juez penal sólo podrá condenar a la Administración si la lesión fue consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

V

Si, de acuerdo con la célebre máxima, toda ciencia se consolida con los tratados y se renueva por medio de las monografías, puede concluirse que el libro constituye un auténtico hito en la materia analizada, a considerar ineludiblemente a partir de ahora en el correspondiente capítulo sobre la responsabilidad administrativa de los distintos tratados que vean la luz. Una única objeción cabe añadir, y es la omisión de unas consideraciones destinadas a describir la situación en el Derecho comparado. Destacar que la acumulación de acciones de diverso género en un proceso penal es una de las peculiaridades de nuestro Derecho que permitiría comprender mejor el origen de la actual situación de dislate.

Obviamente, sobre la cuestión no se ha dicho la última palabra. No ya sólo por el intrínseco carácter contingente del Derecho, sujeto a renovación continua, sino porque lo propio de la ciencia jurídica es su lento, pero constante, progreso por medio del debate doctrinal. Y el libro del profesor CASINO RUBIO compele a quienes quieran analizar la cuestión a partir de ahora a arrancar su investigación de la tesis y de la argumentación contenida en el mismo.

Esta reflexión nos conduce, finalmente, a otra conexas. Si el resultado, como se ha visto, es espléndido, ello no es fruto sino de la propia dinámica de los hechos. Cuando, a efectos de cumplimentar un mero trámite, con premura, sin dedicación ni ganas se elabora una tesis doctoral, se obtiene como producto una obra sin sentido, destinada a no publicarse o, en su defecto, a dormir el sueño

de los justos en las estanterías, convirtiéndose en apetecible nido para los ácaros. Por el contrario, cuando con paciencia, minuciosidad, deleite y buen entendimiento se aborda la labor de construir una tesis, el resultado no puede ser otro que una auténtica investigación, y esa investigación, puesta negro sobre blanco, es un buen libro; como lo es la helénica obra del profesor CASINO RUBIO.

Alfonso ARÉVALO GUTIÉRREZ
Letrado de la Asamblea de Madrid

COMÍN COMÍN, F.; MARTÍN ACEÑA, P.; MUÑOZ RUBIO, M., y VIDAL OLIVARES, J.: *150 Años de Historia de los Ferrocarriles Españoles*, 2 vols., Ed. Anaya-Grandes Obras y Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Madrid, 1998.

El 28 de octubre de 1998 se cumplieron 150 años de la circulación del primer ferrocarril peninsular, que cubría el trayecto entre Barcelona y Mataró. El ferrocarril español, sin embargo, había comenzado a funcionar en Cuba el 19 de noviembre de 1837, en el tramo entre La Habana y Bejucal, dentro de la línea de La Habana a Güines. Pocos años antes, en 1825, con la inauguración del enlace entre las localidades inglesas de Stockton y Darlington, se había iniciado la nueva era que, para el transporte terrestre, comenzaba con el nacimiento del ferrocarril.

Durante estos 150 años de historia, el ferrocarril ha contribuido de manera fundamental al crecimiento y desarrollo de la economía española, revolucionando la industria, el comercio, la sociedad en su conjunto. Ferrocarriles, trenes y tranvías vienen formando parte de la cotidianidad desde su aparición en la naciente revolución industrial, y son incontables las referencias a este singular medio de transporte en la historia de la cinematografía y la literatura. Los ámbitos de la ciencia y de la técnica, sin embargo, son los que se han visto más pro-