

en particular y del altruismo en general? ¿Nuestra regulación de la materia y la estructura administrativa creada para supervisarla los atienden adecuadamente? Pero seguramente no solo haya que ofrecer una solución a los problemas ya detectados, sino que también es posible anticiparse al surgimiento de muchos otros y en un ejercicio proactivo cuestionarse si, como sociedad, deberíamos ser más ambiciosos y trazarnos unos objetivos de mejora y modernización del sector en su conjunto y de las estructuras administrativas de control o si, por el contrario, nos conformamos con lo que ahora tenemos.

Si llegara el caso de que los responsables públicos se formularan algunas de estas preguntas y buscaran respuestas para ellas, hallarían soluciones en el libro de Juan-Cruz Alli. Y, compartieran o no todas las sugestivas propuestas que este autor nos brinda, apreciarían cómo el capítulo tercero les ilustra sobre las carencias de nuestra inercia normativa y administrativa. Los criterios clasificatorios allí contenidos son el destilado de varios años de estudio y de reflexión, visitando derechos muy dispares, con el propio siempre presente, y operan como una suerte de marcadores analíticos de la salud del sector de las fundaciones. Además, su aplicación a cualquier ordenamiento revela una idea que recorre el libro desde sus primeras páginas: que la opción por uno u otro modelo trasciende la cuestión de la supervisión administrativa y puede ser una cortapisa o un acicate en el funcionamiento del sector altruista de un país. Dicho de otro modo, el modelo elegido puede determinar las condiciones de vida y de desarrollo personal de los destinatarios últimos de la acción altruista de las fundaciones.

Entre tanto llega ese momento, el jurista encontrará en *El protectorado público de las fundaciones* el fruto de la búsqueda y del estudio pacientes, del ánimo de compartir los hallazgos y el aprendizaje adquiridos a lo largo de años de análisis del derecho comparado, de propuestas reflexivas y fundamentadas en datos y razonamientos jurídicos. En suma, hallará el resultado del buen hacer académico.

Jorge García-Andrade Gómez
Universidad Nacional de Educación a Distancia

HARTMUT BAUER: *Lehren vom Verwaltungsrechtsverhältnis*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2022, 224 págs.

1. Bajo un título que podría traducirse como «Lecciones sobre la relación jurídica de derecho administrativo», a finales del año 2022 se publicaba en Alemania un estudio monográfico sobre la relación jurídica en tanto que elemento estructural de la citada rama del ordenamiento. Pese a lo que esta primera caracterización pudiese sugerir, la obra no acomete una reconstrucción dogmática de la

figura estudiada. Su objeto y finalidad son más modestos, pero —por las razones que de inmediato se indicarán— de mayor relevancia si cabe, especialmente desde la perspectiva del jurista latino: examinar el rol pasado, presente y futuro de la relación jurídico-administrativa (*Verwaltungsrechtsverhältnis*) como estructura de análisis y ordenación del sistema de derecho administrativo.

2. La obra se estructura en cinco partes, seguidas de un apartado final de síntesis y recapitulación de las principales tesis desgranadas a lo largo del estudio.

La primera parte tiene por finalidad dar cuenta de los peculiares rasgos que caracterizan a la relación jurídico-administrativa en tanto que elemento estructural del derecho administrativo alemán. Tales rasgos se sintetizan en torno a dos ejes. Por una parte, la falta de acuerdo acerca de su valor dogmático, cuestión que ha generado una controversia de largo alcance en el seno del llamado «debate sobre la orientación» (*Richtungsstreit*) mantenido en la ciencia del derecho administrativo germánico durante las últimas del siglo XX. De otro lado, es característico de la relación jurídico-administrativa la complejidad del trabajo científico articulado a través de ella, debido a su ubicuidad (en las distintas ramas y sectores del ordenamiento jurídico) y a sus conexiones con otros elementos del sistema de derecho administrativo (tales como el sistema de fuentes, las funciones y la organización administrativas, las formas de actuación de la Administración, etc.); rasgos estos que son también, precisamente, los que determinan su utilidad como instrumento de análisis y ordenación científica.

La segunda parte del libro profundiza en la evolución histórica de la figura de la relación jurídica en la ciencia del derecho administrativo alemán. Se remonta a los primeros albores del siglo XX, momento en que se concebía como una figura con perfiles propios y con un significado central para el sistema de derecho administrativo (P. Laband, G. Jellinek), tendencia que continuaría durante la República de Weimar (W. Jellinek, F. Fleiner). Sin embargo, esta aproximación variaría a partir de la obra de Otto Mayer, centrada en las formas de actuación de la Administración (más que en las relaciones de esta con otros sujetos) y que habría de ejercer una profundísima influencia sobre las generaciones posteriores. Para H. Bauer, la «alargada sombra de Otto Mayer» ha de considerarse el principal factor obstaculizador del ulterior desarrollo de la doctrina de la relación jurídico-administrativa. No obstante, tras la caída del nacionalsocialismo la ciencia del derecho administrativo retornaría a la dogmática de la época de Weimar en busca de impulsos para su modernización, y a partir de la década de los sesenta se iniciaría una viva y prolongada discusión doctrinal acerca de la utilidad y conveniencia de avanzar en la contemplación relacional del derecho administrativo. Este debate, protagonizado por autores de gran influencia tanto a favor (N. Achterberg, P. Häberle, W. Henke, J. Ipsen, M. Schulte, R. Gröschner) como en contra (F. E. Schnapp, K. Nowrot, S. Haack, F. Hase, H. Meyer), y apaciguado paulatinamente a partir del cambio de milenio, no ha conducido, sin embargo, a una solución de consenso. Ciertamente, la relación jurídica ha pasado a inte-

grarse como parte ordinaria de la disciplina, tanto en la literatura de manual como en la especializada. Pero, al mismo tiempo, continúa la tendencia a su relegación dogmática, sobre todo en el marco de la «nueva ciencia del derecho administrativo» (*neue Verwaltungsrechtswissenschaft*), tal y como demuestra el hecho de que los conocidos *Grundlagen des Verwaltungsrechts* fundados bajo la edición conjunta de W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Assmann y A. Vosskuhle (3ª ed., Beck, 2022) no le dediquen atención autónoma.

La tercera parte del estudio está dedicada a los fundamentos de la dogmática de la relación jurídico-administrativa, entendida no como mero repositorio de construcciones lógico-abstractas, sino como instrumento para la ordenación y sistematización del material jurídico positivo vigente en un determinado momento y lugar. Esta parte de la obra se refiere a los elementos fundamentales de la dogmática de la relación jurídico-administrativa, a saber, sujetos, situaciones subjetivas y regulación normativa. En cuanto a los sujetos, se destaca la apertura de la relación jurídica a fenómenos de interacción entre actores de muy distinto tipo (incluyendo, por ejemplo, determinadas relaciones entre particulares, así como las inter e intradministrativas). Por lo que respecta a las posiciones jurídicas de los participantes en la relación, la obra no realiza un estudio de sus tipos, sino que se limita a señalar que los vínculos intersubjetivos no suelen consistir en una combinación única de poder y deber, sino en un conjunto de posiciones activas y pasivas de diferente importancia (principales, secundarios y accesorios). Por lo que atañe, en fin, a la juridicidad de la relación jurídico-administrativa, se rebate la posibilidad de que esta pueda ser utilizada con la intención de derivar consecuencias jurídicas de la pura dogmática, con la consiguiente elusión normativa. El contenido y efectos de las relaciones jurídicas es el estipulado por el ordenamiento, lo que conecta a esta figura dogmática con el sistema de fuentes del derecho administrativo e invita a reconsiderar este último desde una nueva perspectiva, pues para comprender en su totalidad el contenido de una determinada relación jurídico-administrativa es preciso tener en cuenta la «red de normas jurídicas» (*Rechtsnormenverbund*) que la disciplinan, y que puede incluir no solo normas de derecho público, sino también normas de derecho privado e incluso fuentes no normativas, como actos administrativos o contratos. La relación jurídica deviene, con ello, una estructura que facilita la integración de elementos normativos muy heterogéneos y que propicia la creación de contextos interpretativos transversales.

El cuarto bloque temático del libro profundiza en la idiosincrasia del pensamiento articulado en clave de relaciones jurídico-administrativas. Pone de relieve el potencial heurístico y dogmático de su uso científico, pues atender a la relación en su conjunto (y no solo a elementos formales y parciales de la misma, como el acto administrativo, el procedimiento, la organización o la norma aplicable) permite obtener una visión de conjunto de la realidad jurídica. Ello determina que esta clave de lectura se repunte como especialmente adecuada para abordar

contextos administrativos complejos, tales como los caracterizados por relaciones jurídicas híbridas (así, las reguladas por derecho público y privado, o las regidas tanto por acto como por contrato) o por relaciones multipolares. Especial relevancia ostenta la apertura del pensamiento en clave relacional al factor tiempo, y ello en dos sentidos. Por una parte, permite visibilizar y ordenar las distintas fases del ciclo vital de los fenómenos jurídicos (preparación, nacimiento, desarrollo, terminación y secuelas). Y, de otro lado, propicia la reflexión acerca de las modificaciones sobrevenidas de las relaciones que se extienden durante un periodo prolongado de tiempo, conectando así con fenómenos como la autorregulación o los límites a los cambios normativos, a la modificación de los contratos y a la revocación de los actos administrativos.

Por último, la quinta parte del libro analiza la conexión de la dogmática de la relación jurídica con algunas de las piezas nucleares del sistema de derecho administrativo, a saber, la doctrina de las formas de actuación de la administración, el concepto de derecho subjetivo y el sistema de fuentes. Se desarrolla aquí con mayor detenimiento la tesis fundamental del estudio, ya apuntada en capítulos anteriores: la natural compatibilidad y la necesaria complementariedad entre los referidos bloques dogmáticos. Frente a las visiones polarizadoras que intentan minimizar la utilidad dogmática de la relación jurídica o que pretenden marginalizarla a sectores concretos del ordenamiento, se argumenta de modo convincente que las relaciones jurídicas son elementos estructurales de todos los ámbitos del derecho administrativo, lo que las hace aptas para conectar las distintas piezas de la dogmática tradicional de la disciplina (fuentes, formas, organización, controles...) y, con ello, para actuar como motor de la construcción sistemática y de su continua renovación.

3. Para valorar debidamente el enfoque y relevancia del estudio es necesario encuadrarlo en su contexto científico, que no es otro que el de la aún inconclusa discusión doctrinal, de la que sus páginas dan detenida cuenta, acerca de la orientación metodológica de la ciencia del derecho administrativo alemán (*Richtungstrennung*).

La obra que aquí se recensiona constituye, además, la culminación natural de la producción científica de su autor, Hartmut Bauer, catedrático (hoy emérito) de derecho público de la Universidad de Potsdam y, anteriormente, de la Universidad de Dresde. La aproximación al derecho administrativo desde la perspectiva de las situaciones jurídicas de sus sujetos, así como de las relaciones trabadas entre ellos, ha sido una constante metodológica en su trayectoria académica. De ahí que la relación jurídico-administrativa se encontrase presente en su pensamiento ya desde su etapa predoctoral en la Universidad de Augsburgo, que concluyó con la publicación de su tesis acerca de la historia del derecho público subjetivo (*Geschichtliche Grundlagen der Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht*, Berlin: Duncker und Humblot, 1986), y en el posterior periodo conducente a su habilitación, que consiguió con una monografía acerca de la lealtad federal y las relaciones

jurídicas interadministrativas en el Estado descentralizado alemán (*Die Bundes-treue: zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsver-hältnislehre*, Tübingen: Mohr, 1992). Desde estos momentos iniciales formuló la tesis de la necesaria incorporación de la figura de la relación jurídico-administrativa al repertorio dogmático del derecho administrativo general, como complemento necesario de otras herramientas de ordenación del sistema tales como la doctrina de las formas jurídicas de actividad de la Administración (*Rechtsformen*) o el sistema de fuentes del derecho administrativo (*Rechtsquellen*). Esta propuesta metodológica tuvo una amplia difusión mediante su concreta enunciación en un artículo publicado en la revista *Die Verwaltung* en el año 1992, que sería casi inmediatamente traducido y publicado en España bajo el título «¿Transformación radical en la doctrina del derecho Administrativo? Las formas y las relaciones jurídicas como elementos de una dogmática jurídico-administrativa actual» (*Docu-mentación Administrativa*, 234, págs. 133-160).

4. Las *Lehren vom Verwaltungsrechtsverhältnis* pueden ser de especial interés para el jurista español, prácticamente huérfano de referencias en punto a la aproximación en clave subjetiva o relacional al derecho administrativo. En términos generales, la ciencia contemporánea del derecho administrativo español no ha otorgado a la relación jurídica un rol relevante a la hora de acometer las sistematizaciones y exposiciones generales de la disciplina, sino que le ha propiciado, en el mejor de los casos, un tratamiento meramente residual e incompleto que, además, ha devenido profundamente desfasado con el paso del tiempo. Sigue en gran medida pendiente la tarea de elaborar una teoría general de la relación jurídico-administrativa completa y adaptada a sus actuales presupuestos de derecho constitucional y europeo, así como a los desarrollos presentes en el derecho administrativo sectorial. Los primeros pasos en esta dirección han comenzado a darse durante los últimos años: algunos autores han defendido la necesidad de revisar la entera teoría de la relación jurídica de derecho administrativo (así, Luciano Parejo y Dolores Utrilla) y otros han comenzado efectivamente a replantear la doctrina de las situaciones jurídico-subjetivas del ciudadano (así, señaladamente, Luis Medina Alcoz y Jorge García-Andrade Gómez). Se trata de una labor incipiente pero irrenunciable, como muestra de forma convincente la obra que aquí se recensiona. Valga insistir en su tesis central, plenamente aplicable entre nosotros: lo verdaderamente relevante no consiste en «optar» por un derecho administrativo explicado en el lenguaje subjetivo de la relación jurídica o en el lenguaje objetivo de las formas y tipos de actividad administrativa, sino en combinar ambos enfoques de manera que pueda aprehenderse y racionalizarse del modo más completo posible el derecho administrativo contemporáneo.

Dolores Utrilla Fernández-Bermejo
Universidad de Castilla-La Mancha