

más problemáticos son los representados por las fundaciones del sector público —a las que frecuentemente se les confía la prestación de servicios públicos—, los contratistas y concesionarios en supuestos de gestión indirecta de servicios públicos y las entidades colaboradoras en el ejercicio de funciones públicas.

Por lo que se refiere a las fundaciones de la Administración que prestan servicios públicos, se propone una solución análoga a la propugnada para las sociedades mercantiles, de modo que si causan daños ejerciendo competencias o funciones de la Administración matriz, dicha responsabilidad debe ser exigida de conformidad con lo establecido en los artículos 139 y ss. LAP.

En cuanto a los concesionarios y contratistas, la LCSP parece admitir —dada la redacción confusa que utiliza y los antecedentes normativos con que cuenta— la posibilidad de que se reclame según el Derecho administrativo sólo cuando el daño sea imputable a una orden de la Administración, debiendo sustanciarse en los demás casos ante la jurisdicción civil y conforme al Derecho privado. Sin embargo, en la línea abierta ya por un sector de la doctrina —Manuel REBOLLO PUIG, «Servicios públicos concedidos y responsabilidad de la Administración: imputación o responsabilidad por hecho de otro (Comentario a la STS de 9 de mayo de 1989)», *Poder Judicial*, núm. 20, 1990—, y con fundamento en los principios de igualdad y seguridad jurídica, la autora aboga por tratar todos los supuestos del mismo modo: responsabilidad de régimen administrativo y ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Para ello se apoya, además, en diversos dictámenes del Consejo de Estado y sentencias recientes del TS.

La cuestión es algo diferente en el caso de las entidades colaboradoras en el ejercicio de funciones públicas. En principio, las diversas normas sectoriales precisan que la responsabilidad generada por la actividad de estas entidades corre de cuenta de éstas, responsabilidad que, además, parece ser de Derecho privado. En opinión de la autora, dichas disposiciones no son un obstáculo para abrir paso a la responsabilidad de régimen administrativo en dos importantes supuestos. En primer lugar, a la Administración siempre se le puede exigir

responsabilidad *in vigilando* o *in eligendo*, por cuanto que es ella la que autoriza, acredita o reconoce a sus agentes colaboradores, y sobre los que conserva numerosas potestades de vigilancia y control. En segundo lugar, si el daño provocado por la entidad colaboradora se ha producido con ocasión del ejercicio de funciones auténticamente públicas, el régimen de la responsabilidad debe ser administrativo y abrirse paso, además, a la responsabilidad subsidiaria de la Administración.

VIII. En definitiva, estamos ante una importante reflexión acerca de la expansión conceptual que el Derecho administrativo está experimentando a consecuencia, paradójicamente, del repliegue efectuado por la Administración de muchos sectores en los últimos años. En efecto, la retirada de la Administración está suponiendo que el Derecho que se le aplicaba a aquélla en los sectores en los que estaba presente, ahora tiende a aplicarse a los sujetos privados que han ocupado su lugar. Y ello, no se olvide, con el objetivo de trasladar a estos ámbitos las garantías que debe llevar aparejada cualquier actuación que implique el ejercicio de funciones públicas. Es posible que el estado actual de la cuestión no permita aún definir sin más el Derecho administrativo como el *Derecho de las Administraciones públicas y, secundariamente, el de ciertos sujetos privados cuando éstos hacen sus veces*. Pero que ello tenga que ser así algún día deberá mucho a trabajos rigurosos como el que hemos tenido ocasión de reseñar.

Manuel RODRÍGUEZ PORTUGUÉS
Universidad de Córdoba

FUERTES LÓPEZ, Mercedes: *Grupos públicos de sociedades*, Marcial Pons, Madrid, 2007, 238 págs.

En tiempos de ajustes económicos, de quiebras y suspensiones de pagos en multinacionales y pequeñas empresas, de tensiones entre los movimientos liberalizadores y privatizadores, la catedrática Mercedes FUERTES advierte en su monografía *Grupos*

públicas de sociedades que el sector público sigue aumentando y que muchas sociedades públicas se procrean y multiplican, generando un complejo entramado organizativo que, en muchos casos, derivará en grupos públicos de sociedades, siendo estos últimos el objeto de su libro.

No es desconocida la experiencia y solvencia de la autora en el estudio, desde el prisma administrativista, de materias económicas, y de ello se beneficia, indudablemente, este trabajo. De este modo, toda la obra se impregna de continuas reflexiones, de alcance general y más concreto, siendo difícil advertir algún punto que hubiera podido ser objeto de interrogante, con ocasión de los grupos públicos, y que no haya sido objeto de análisis en el mismo.

Merece destacarse que la sistematización es muy meritoria tratando, por un lado, de acercar el estudio de una materia desconocida, en gran medida, por la doctrina administrativista y, por otro, de ofrecer ideas claras que contribuyan a reconocer y determinar el régimen jurídico de los grupos públicos de sociedades. En consecuencia, se inicia la obra dedicando los dos primeros capítulos a una introducción y a los grupos de sociedades en general, para continuar en los capítulos tercero a séptimo con el estudio pormenorizado de los grupos públicos.

En la introducción, que se corresponde con el capítulo primero, ya se indica lo que será una constante en todo el estudio: que los problemas no serán los mismos en los grupos integrados por sociedades privadas que los compuestos por sociedades públicas, puesto que cada uno tiene un distinto fin, dado que los grupos privados persiguen el ánimo de lucro, mientras que en los públicos prevalece la atención sobre los fines e intereses públicos.

A continuación, el capítulo segundo analiza los grupos de sociedades, poniendo de manifiesto la ausencia en el ordenamiento español de una única definición legal de grupo de sociedades. No obstante, para la profesora FUERTES, es el artículo 4 de la Ley del mercado de valores el precepto estrella, ya que acierta a llamar la atención sobre el núcleo esencial de los grupos en la unidad de decisión. Además, esta Ley reconoce que en los grupos pueden integrarse personificaciones distintas a las sociedades mercantiles y, así, el grupo pue-

de estar presidido por una persona física o jurídica, siendo éste un aspecto muy interesante a los efectos del Derecho administrativo porque los grupos públicos pueden estar encabezados, además de por una sociedad pública, por un órgano de la Administración, por un organismo autónomo, por una entidad pública empresarial, por una fundación de iniciativa pública o por una agencia. Asimismo, la autora muestra cómo todas las definiciones de nuestro ordenamiento son deudoras del Derecho comunitario, así como la existencia de regulación al respecto en ciertos países europeos.

Termina este capítulo tratando de delimitar el concepto de grupo de sociedades. Para ello parte de la definición mayoritariamente aceptada por la doctrina mercantilista, esto es, la que entiende que constituye un grupo de sociedades el conjunto integrado por una pluralidad de entidades y sociedades, jurídicamente independientes, que están sometidas a una dirección unitaria. Así pues, el control no es un elemento determinante para advertir la presencia de un grupo, mientras que sí puede atenderse al concepto de influencia dominante. Tras ello, la autora defenderá que debe utilizarse un concepto estricto de grupos que comprenda únicamente la situación en que varias sociedades o entidades están sujetas a una efectiva dirección unitaria, siendo esa dirección unitaria de una pluralidad de personificaciones lo que justifica un régimen peculiar.

El capítulo tercero inicia el estudio específico de los grupos públicos, tratando de ofrecer una delimitación conceptual de los mismos. Para ello, la autora comienza realizando precisiones terminológicas para, posteriormente, determinar las señales que sirven para identificar un grupo público, esto es, por un lado, la existencia de un conjunto integrado por varias sociedades predominantemente públicas y, por otro, una dirección unitaria claramente pública. Ante ello, se generarán grupos mixtos cuando una Administración u organismo participe en un grupo de sociedades privadas, cuyo régimen jurídico y conflictos se encarrilan por el derecho de grupo de empresas privadas, los cuales no son objeto de análisis por la autora.

Retomando la precisión conceptual del

grupo público, subraya la profesora FUERTES que el mismo aparecerá cuando exista una auténtica dirección unitaria, debiendo distinguir entre las sociedades que se encadenan como en cascada, dependientes de una Administración u organismo público: que se conocerán como grupo jerárquico, de aquellas que surgen de una red o malla de varias Administraciones: caso de los grupos paritarios o concertados. En ambos casos, el reconocimiento de los mismos debe derivar de la identificación de una concreta actividad que se realiza a través de varias entidades o sociedades (caso de los grupos jerárquicos) o a través de la creación de una específica personificación (supuesto de los grupos paritarios), de modo que el criterio que delimita los grupos públicos ha de ser la dirección unitaria en el desarrollo de una función o servicio público, si bien también existirá un grupo público de sociedades en aquellos casos en que sociedades públicas mantengan relaciones estables y continuas y estén dominadas directa o indirectamente por la misma Administración u organismo público.

Dada la practicidad que siempre manifiesta la autora, concluye este capítulo con la enumeración de diversos grupos públicos (estatales, autonómicos y locales) que se pueden descubrir en el panorama actual y que revelan la realidad de los mismos.

El capítulo cuarto centra su atención en la creación y aparición de los grupos públicos ya que, desde la perspectiva administrativa, es necesario conocer qué órgano administrativo o societario tiene la competencia para adoptar los correspondientes actos y acuerdos, así como el procedimiento administrativo a seguir en la creación del grupo. En dicho análisis se distingue el supuesto del desarrollo a través de filiales (grupos jerárquicos) del caso de los grupos de coordinación o paritarios, puesto que en los primeros será decisión de la dirección del grupo optar por constituir filiales íntegramente públicas o admitir la incorporación de capital privado a través de sociedades mixtas, mientras que en los grupos de coordinación su existencia depende de la existencia de un consciente y explícito acuerdo de personificar en una nueva entidad o sociedad las facultades de coordinación, dirección y gestión de varios organismos y sociedades públicos, siendo,

normalmente, a través de un convenio cómo las Administraciones, sus organismos y sociedades pueden acordar dicha creación.

A continuación, el capítulo quinto analiza las singularidades en los órganos sociales de los grupos públicos, indicando el alcance de sus correspondientes estatutos, examinando sus consejos de administración, determinando el órgano que ejercerá las funciones de junta general, señalando el régimen de convocatoria de sus sesiones, etc. Todo ello distinguiendo, por un lado, las sociedades íntegramente públicas que se desdoblán en sucesivas filiales de las sociedades con participación de capital privado y, finalmente, los grupos paritarios. Respecto a las sociedades con participación de capital privado, debe destacarse la preferencia en ellas del interés público frente al lucro empresarial, las posibles compensaciones al socio privado a través de la aplicación analógica de figuras presentes en la concesión de servicios públicos (como el *ius variandi* o el *factum principis*), la profesionalidad de los vocales, etc.

Especial atención merecen las relaciones entre las sociedades del grupo público, y a ello se dedica el capítulo sexto. Se trata de responder al interrogante de si, en dichos grupos, pueden las sociedades contratar entre sí o deben promover procesos en concurrencia para que estas sociedades compitan con las ofertas de otras empresas extrañas al grupo. Para ello se observarán, en primer lugar, las distintas previsiones de las Directivas (especialmente de la Directiva de contratación), para continuar con la doctrina del Tribunal comunitario (que determina, entre otros, los requisitos de la jurisprudencia de los contratos domésticos), siguiendo con la vigente, por aquel entonces, normativa española, en la que no se atendía de manera explícita a los negocios y contratos que suscribían las sociedades públicas vinculadas, asociadas o agrupadas (si bien se advierte que el proyecto de Ley de contratos del sector público ya da una redacción más precisa y acomodada a las exigencias del Derecho comunitario a los contratos domésticos), para terminar con algunos conflictos de interés que ha resuelto la jurisprudencia española sobre relaciones similares a las de un grupo societario.

El último capítulo versa sobre las peculiaridades en las relaciones con terceros, comenzando por la responsabilidad contractual, donde, a pesar de la escasa regulación española, los Tribunales admiten sin gran dificultad esa transmisión de responsabilidad en los grupos de sociedades, de manera que podrán dirigirse los acreedores contra la sociedad dominante si acreditan que ésta ha actuado como administrador de hecho, ha incumplido el mínimo deber de fidelidad perjudicando a la sociedad filial, etc. A continuación, el siguiente apartado de este capítulo centra la atención en las ayudas públicas, concretamente al hecho de que, ante los grandes compromisos que asume una sociedad pública, puede conducir a la entidad dominante en los grupos jerárquicos, o a los organismos o Administraciones que participan en el grupo concertado, a acudir en auxilio de dicha sociedad y promover una ampliación de capital o una ayuda pública, concretando que las ayudas que recibe una sociedad pública integrada en un grupo no están prohibidas con carácter general, siendo preciso delimitar cuándo esa ayuda está admitida y cuándo no porque afecta y menoscaba realmente a la competencia leal en el mercado. En tercer lugar, se analiza el respeto al Derecho de la competencia, determinando que la pertenencia de una sociedad a un grupo conduce a que no puedan conceptuarse como abusivos ni desleales los acuerdos y conductas que se adopten en su seno y que, en cualquier caso, para que se analice la posible incidencia en el Derecho de la competencia por parte de las sociedades públicas tiene que tratarse de actuaciones en el tráfico mercantil. Por último, se examina, en palabras de la profesora FUERTES, «la siempre problemática responsabilidad extracontractual», distinguiendo orden jurisdiccional y régimen aplicable cuando el grupo societario está encabezado por un organismo autónomo o por una entidad empresarial, frente al supuesto de exigencia de responsabilidad extracontractual a las sociedades públicas.

Finalmente, la profesora FUERTES concluye el estudio reconociendo que pueden existir justificadas razones para que surjan complejas estructuras empresariales (como los citados grupos públicos), si bien la ge-

neralización de esta tendencia tiene graves riesgos, de los cuales advierte.

Ciertamente, la obra cubre una importante carencia de estudios sobre esta realidad, con otro gran mérito a reseñar: la sencillez y claridad con que presenta sus contenidos, de manera que se convierte en un estudio imprescindible para todos aquellos que tengan o quieran integrarse o enfrentarse a este fenómeno actual, los grupos públicos, así como todos aquellos que quieran conocer su singular régimen jurídico.

Amaya FERNÁNDEZ GARCÍA
Universidad de León

GRACIA RETORTILLO, Ricard: *La veguería como gobierno local intermedio en Cataluña. Encaje constitucional de su regulación estatutaria*, Huygens Editorial (Col. Lex Científica), Barcelona, 2008, 254 págs.

En estos momentos se cuentan ya por varios los trabajos publicados sobre la regulación del régimen local en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, que proporcionan pautas para la interpretación del contenido de éste y criterios en orden a su desarrollo futuro. De entre éstos, cabe destacar aquellos que encuentran su génesis en esa fértil masa de investigadores que se articula en torno al Instituto de Derecho Público de la Universidad de Barcelona. Así, diversos artículos publicados en los últimos años en el *Anuario del Gobierno Local*, bajo la dirección del profesor Tomás FONT I LLOVET, a la que se suma, a partir del número del año 2007, el profesor Alfredo GALÁN GALÁN, con la edición del referido Instituto de Derecho Público y de la Fundación Democracia y Gobierno Local. Pero también, en un formato más propicio a la exhaustividad en el tratamiento, importantes monografías. Entre éstas, *La veguería como gobierno local intermedio en Cataluña. Encaje constitucional de su regulación estatutaria*, de Ricard GRACIA RETORTILLO, autor que ya ha publicado algunos sugerentes trabajos sobre régimen local, si bien ésta es la primera vez que analiza esta