

BIBLIOGRAFÍA

RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

S. CASSESE (coord.): *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, 5ª ed., en S. CASSESE (dir.), *Corso di Diritto Amministrativo* (vol. I), Giuffrè, Milano, 2015, 735 págs.

La obra que presentamos en esta recensión no es sino un tratado de Derecho Administrativo italiano digno de la mejor tradición jurídica. Sin embargo, el profesor Sabino Cassese, con su sobradamente conocida clarividencia, tiene la habilidad de refundar los fundamentos del derecho administrativo partiendo de la metodología y los conceptos ya conocidos, conservándolos cuando siguen teniendo importancia y descartándolos cuando los considera superados. El resultado es la construcción de un discurso extremadamente moderno, a la par que sólido, porque no pretende subvertir el derecho administrativo establecido, ni mucho menos, sino todo lo contrario, conservar las bases ya conocidas pero introduciendo las nuevas dimensiones y avances necesarios del derecho público. Antes de entrar en un estudio de la obra, debemos advertir desde este preciso momento que esta obra sienta, en nuestra opinión, los principios del derecho administrativo del siglo XXI, y que no puede prescindirse de ella en los intentos de teoría general que se elaboren en adelante en el derecho administrativo español.

Comencemos por examinar la organización de la obra en un plano sistemático. Primero de todo, el trabajo se enmarca en una colección de ocho trabajos, de la cual constituye el primero, y del que pretende ser introducción general. Los siguientes volúmenes están dedicados al derecho administrativo aplicado, al derecho administrativo especial, derecho administrativo comparado, derecho administrativo europeo —en dos volúmenes, uno de principios generales y otro de casos y materiales—, derecho procesal administrativo y un último volumen concebido como un libro de ejercicios prácticos. El profesor Cassese está al mando de la dirección de toda la obra, y en particular del primer volumen, que es el que aquí recensionamos.

En lo que a este volumen respecta, ha sido dividido en doce capítulos, el primero de los cuales queda en manos del propio profesor Cassese, quien aborda el problema del derecho administrativo y sus principios, mientras que en el capítulo segundo el profesor Napolitano se encarga de describir las funciones

de este sector del ordenamiento jurídico. Los capítulos posteriores se encargan de estudiar, por este orden, la organización, el personal, la financiación, los bienes públicos, el procedimiento, el acto, los contratos, los sistemas de control, la responsabilidad y la justicia administrativa.

Pero el mayor interés que presenta el trabajo es lo novedoso de su planteamiento en la concepción del derecho administrativo como concepto. La primera frase de la obra nos da ya una directriz muy clara, al definir el derecho administrativo como concepto: «el Derecho administrativo es aquella rama del Derecho que regula la Administración pública y sus relaciones con los sujetos privados». El derecho administrativo, según esta concepción, sería un derecho estatal, y también un derecho especial. Es un derecho estatal porque, dice Cassese, *por lo general (di regola)* la Administración pública está vinculada al gobierno (al poder público) y sujeta a leyes emanadas del Parlamento. Pero —y esto es absolutamente fundamental— en los últimos cincuenta años han sucedido dos cambios que, podemos añadir nosotros, en el fondo son uno. El primero es la entrada de Italia en la Unión Europea, asumiendo las reglas de un ordenamiento jurídico supranacional, uno que, como bien es sabido, excede con mucho los límites de las organizaciones internacionales tradicionales. El segundo, dice el profesor, es el desarrollo del ordenamiento jurídico global, abierto a todos los Estados. En consecuencia, y superando la naturaleza estatal simple, el ordenamiento jurídico italiano ha venido a convertirse en compuesto, no en el sentido interno sino en el externo: normas, organización y procedimiento administrativos no son ya meramente estatales, sino que incorporan un elemento supranacional, ya sea este europeo o global. La supranacionalidad es, en resumen, la gran mutación del derecho administrativo de nuestro tiempo.

Dos son los apuntes que debemos formular a esta nueva concepción del derecho administrativo. El primero es que, como es bien conocido debido a la amplia difusión de la obra de Cassese, el autor ha trabajado ampliamente la línea de investigación del derecho administrativo global, siendo el puntal mismo de la teoría en Italia, y aun en Europa continental. Como es bien sabido, en el estudio del derecho administrativo global conviven dos grandes líneas de trabajo, la norteamericana, de donde procede el nombre de la rama, y en la que participan representantes asociados a la Universidad de Nueva York, y la alemana, que centra su estudio en el llamado derecho administrativo internacional, más restringido en su concepción, pues se limita al derecho público de las organizaciones internacionales y el derecho administrativo con efectos extraterritoriales, aunque progresivamente se abre también al fenómeno del derecho global. Al mismo tiempo, en Italia, la línea de investigación dirigida por Cassese se ha acercado más al modelo norteamericano que al alemán, adoptando el término «global» para designarlo. Es esta propuesta

la que Cassese incorpora ya a sus tratados, asumiéndola dentro del concepto de derecho administrativo. Naturalmente, esto es sorprendente, porque se aleja mucho del concepto estatalista del derecho público que ha prevalecido durante dos siglos. Por eso no deben sorprendernos los argumentos con los que continúa el autor: así, nos dice que entre el derecho administrativo y la Administración pública no hay una correspondencia unívoca, según la cual el primero se aplique a la segunda exclusivamente. De hecho es al contrario: el derecho administrativo se aplica igualmente a sujetos privados, por ejemplo, los concesionarios de un servicio público; y al mismo tiempo existen numerosos ejemplos bien conocidos de la aplicación del derecho privado a las administraciones públicas. De aquí nada resulta tan novedoso ya. Pero sí que lo es se defina el derecho administrativo como una rama especial porque, nos dice el autor, no es completamente diferente del derecho privado, sino precisamente porque es mixta o compuesta por normas y principios tanto de derecho público como de derecho privado. De esta manera, se define el derecho administrativo como un orden jurídico compuesto, tanto por su carácter multinivel, local, regional, estatal y supranacional como por su condición de mixto, en virtud de su doble componente público y privado.

Para el concepto tradicional de Administración pública también hay cambios en el derecho administrativo contemporáneo. Naturalmente, el concepto actual debe ser lo suficientemente amplio como para incluir a los nuevos sujetos de derecho, como por ejemplo las agencias, ese producto del derecho norteamericano tan aceptado en el derecho público europeo. La Administración pública no puede reducirse a un concepto abstracto unitario y, sin embargo, tampoco puede reconducirse a las potestades de ejecución o a la protección del interés público, porque de una forma u otra se excluyen potestades de la mayor envergadura, como la potestad normativa o la planificación. A este respecto, el autor repasa la definición de Administración pública que ofrecen cinco normas diferentes, tanto europeas como italianas, todas ellas divergentes entre sí. Igualmente, el autor nos expone cómo, tras las fases de separación de la Administración respecto del Ejecutivo y del reconocimiento formal de la Administración y su autonomía en la Constitución escrita, ha llegado la fase de la actividad supranacional y global. La necesaria imparcialidad de la actividad administrativa diferencia también la Administración pública y su relación con el Gobierno respecto de otras relaciones entre órganos jurídicos del Estado. Especialmente se compara la relación entre la Administración y el Gobierno con la relación entre el Gobierno y el Parlamento, pero mientras que esta última se fundamenta en la confianza política, la primera es una relación de naturaleza institucional. La Administración debe regirse por los principios constitucionales que establezca su norma fundamental, no por los criterios de una supuesta «confianza» del Gobierno en la Administración.

En definitiva, desde su misma definición del derecho administrativo, Cassese adopta ya un punto de vista inequívocamente contemporáneo: es un derecho multinivel, es un derecho mixto y no es el derecho estatutario de la Administración, sino el derecho de las relaciones entre la Administración y los sujetos privados. Creemos que, en adelante, el concepto de derecho administrativo debería seguir esta línea doctrinal. El derecho público no puede seguir considerándose un producto exclusivamente estatal, como tampoco puede distinguirse derecho público y privado como compartimentos estancos. Al mismo tiempo, es igualmente importante atender a cómo afectan estos cambios a los principios del derecho administrativo, que también se verán alterados por el influjo del derecho global. Este punto, sin embargo, va a requerir mayor atención dogmática en los próximos años.

Hay que decir, de todas formas, que a lo largo de la obra el profesor Casese y el resto de profesores incorporan ya los principios y normas de derecho europeo, otorgándole una importancia similar a la del propio derecho constitucional nacional en la regulación del marco de la actividad administrativa. Sin embargo, no hacen lo mismo con sus equivalentes en el derecho global. La explicación que le damos a este fenómeno es sencillamente que el derecho administrativo global está por formar, dogmáticamente hablando. Realmente, el logro del profesor italiano consiste en incluir el derecho global entre los fundamentos del derecho administrativo, a pesar de que luego resulta difícil hablar de este nivel en las instituciones en concreto. Esta tarea está siendo llevada a cabo de momento mediante líneas de investigación más concretas, pero cabe esperar que en el futuro, una vez consolidado el derecho administrativo global (cosa ineludible), los tratados se completen con referencias hacia esta rama del ordenamiento. En cualquier caso, el logro es dar el primer paso. De ahí que el autor se pregunte por el fenómeno que califica de «administrativización del Derecho constitucional». Efectivamente, si con las Constituciones postbélicas el derecho administrativo se constitucionalizó, ahora el fenómeno es inverso: los principios del derecho administrativo no solo han entrado en la Constitución, sino que se extienden al plano supranacional, donde el llamado «constitucionalismo global» (el cual está dogmáticamente también por formar) se impregna de principios que son originalmente del derecho administrativo. Esto también contribuye al predominio del derecho administrativo global dentro del conjunto del derecho global propiamente dicho.

En definitiva, nos encontramos, en nuestra opinión, ante un tratado profundamente renovador y metodológicamente muy sólido, que construye un concepto de derecho administrativo mucho más actual de lo que es habitual en los manuales al uso. Es innegable que existe una dimensión supranacional del derecho administrativo, como lo es la pérdida en la práctica de la distinción entre derecho público y derecho privado, que lleva al autor al extremo de

afirmar la naturaleza «mixta» del derecho administrativo. La obra incorpora ya a cada institución el estudio del derecho administrativo europeo sobre el particular, y da ya retazos de la regulación global, que pronto será igualmente ineludible. Aquí nos hemos centrado en la exposición del capítulo primero, que es sin duda el más representativo, pues es en el que Cassese construye el concepto que servirá de sustento a toda la obra. Pero ni que decir tiene que tanto este trabajo como los volúmenes que le siguen son referencia obligada para el estudio del derecho administrativo europeo y comparado en cualquier especialidad. Esperamos que el lector quede tan satisfecho como nosotros con la consulta de una obra tan completa, que es por derecho propio una referencia en la doctrina italiana, y que puede aportar ideas de renovación importantes para la doctrina jurídico-administrativa española.

Héctor Iglesias Sevillano
Universidad Autónoma de Madrid

JOSÉ RAMÓN CHAVES: *Vademécum de oposiciones y concursos*, Amarante, Salamanca, 2016, 488 págs.

José Ramón Chaves García, magistrado especialista de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, cuenta ya con una dilatada experiencia como investigador en relación a diversos ámbitos del derecho administrativo. Buena prueba de ello son las más de diez monografías que ha dedicado a cuestiones diversas; como el régimen jurídico de las universidades, el derecho procesal contencioso-administrativo o la función pública, destacando especialmente en este último campo a través de obras como *Control de concursos y oposiciones en la jurisprudencia* (Reus, Madrid, 2009). A través de las mismas, Chaves aporta una visión de los asuntos tratados práctica y apegada a la realidad, atesorada a lo largo de una dilatada trayectoria profesional en la que, además de haberse dedicado a la judicatura, ha ocupado cargos tan diversos como técnico de Administración local, letrado-jefe de los Servicios Jurídicos de la Universidad de Salamanca, director general de Universidades e investigación del Principado de Asturias o profesor asociado de la Universidad de Oviedo.

Más allá de sus obras en papel, Chaves mantiene permanentemente actualizado su influyente blog delajusticia.com, alojado en la página electrónica del mismo nombre. A través del mismo y combinando un marcado rigor jurídico, un profundo conocimiento del funcionamiento institucional y un nada desdeñable sentido de la ironía, el magistrado trata de forma amena y accesible para los interesados en el funcionamiento de la Administración, sean