

MATTÉO BARTOLUCCI: *L'acte plurilatéral en droit public*, Paris, Dalloz (Nouvelle Bibliothèque de Thèses, vol. 213), 2022, 629 págs.

Las buenas tesis doctorales (francesas) en derecho son conceptuales y elegantemente metódicas. Que la del bordelés Mattéo Bartolucci, defendida en octubre de 2020, se ajusta al calificativo resulta algo incontestable dados los premios que jalonan su trabajo, concedidos por la Asociación Francesa de Derecho Administrativo y la Escuela Doctoral de la Universidad de Burdeos. Que se ha moldeado además cimentada sobre método y discurso es algo que confirma una primera aproximación a su planteamiento estructural, concebido sobre dos partes, cada una de ellas con dos títulos, cada uno de estos con dos capítulos, cada uno a su vez con dos secciones y de nuevo estas divididas por mitades antes de la mitosis final. Una sistemática binaria clásica que sigue convenciendo en la academia francesa, donde se ha convertido en todo un arte, aunque esté empezando a generar también críticas por su excesivo formalismo. El objeto de la tesis (el acto plurilateral) es además indudablemente conceptual y se aborda con una metodología intelectualmente ambiciosa, en un equilibrio sutil entre la inducción y la deducción.

Tal y como el director de la tesis, el profesor Pascal Combeau, relata en el prólogo de la monografía resultante, el tema elegido suponía una apuesta arriesgada, audaz y contracorriente: volver sobre la noción de los actos plurilaterales en derecho público frente a la omnipresencia constante de la figura contractual, que en puridad no vendría a ser sino una subcategoría dentro de la anterior. Ante el frenesí de la contractualización, Bartolucci no se plantea derribar el paradigma del contrato, sino reubicarlo y ordenarlo en el seno del paraguas conceptual de la actuación plurilateral, *summa divisio* junto con la unilateral de los actos jurídicos. El concepto de acto plurilateral tiene una vocación más general que la del contrato y abordar su construcción, conformación y contestación es útil para esclarecer las incógnitas que el díptico acuerdo de voluntades/efectos jurídicos suscita en la actualidad para el derecho administrativo. Esto se acomete además desde una óptica ejemplar de apertura transdisciplinar hacia el derecho privado, la teoría del derecho, la psicología cognitiva, la teoría del lenguaje, la sociología e incluso las ciencias experimentales, y así se acaba ofreciendo en último término todo un ensayo sobre la metodología de clasificación de los actos jurídicos.

Lo anterior queda confirmado con una aproximación a la obra en dos velocidades. La rápida si, como ansiosos lectores de novelas de misterio, pasamos del prólogo a las páginas finales del volumen. Allí se revela una extensa y sistematizada bibliografía, que incluye más de mil doscientas referencias francesas de derecho público y privado, tanto positivo como histórico, y múltiples fuentes no jurídicas. Aparece también un índice de materias y otro de referencias, con la guía de los párrafos pertinentes, y un utilísimo anexo gráfico, donde se representan tres esquemas con las principales delimitaciones y composiciones conceptuales que Bartolucci acomete en su trabajo. Llega la hora entonces de sumergirse en él,

concediéndole a su creación el tiempo, la atención y el ritmo que merecen; más lento, para aprovechar todos los matices de la propuesta que plantea.

El trabajo arranca con una introducción general (págs. 1-27) que se remonta a los orígenes de la «mitología» del derecho público, y la pugna posteriormente magnificada entre las escuelas de Toulouse y Burdeos, para poner de manifiesto una cierta convergencia entre las concepciones de Hauriou y Duguit sobre el acto plurilateral, si bien fue este último el que se ocuparía con mayor profundidad de su concepción (*rectius* creación). Pero desde ese pensamiento clásico el interés por el acto plurilateral se ha disipado. Bartolucci se propone recuperar y reconfigurar el acto plurilateral como categoría. ¿Por qué? Para conseguir una mejor sistematización teórica de los actos jurídicos administrativos que pueda ser útil para aclarar el desorden que les rodea, en gran medida causado por el recurso forzado a la figura del contrato. ¿Cómo? Formulando un sistema teórico que pivota sobre la idea del acto plurilateral como acuerdo de voluntades, no necesariamente con una base económica. A partir de estas premisas se aborda en primer lugar la génesis del concepto y después su experimentación, comprobando así su utilidad para la ciencia jurídica.

Para la primera parte de su objetivo, el autor sigue una dialéctica de deconstrucción de la noción de contrato y reconstrucción del acto plurilateral. Plantea primero lo que denomina la «génesis negativa» (págs. 31-165), analizando las incertidumbres que rodean la figura contractual, entre cuyas causas está la pluralidad de definiciones vinculadas a la polisemia del término, por razones lingüísticas, temporales y disciplinares (dentro y fuera del derecho; y, en su ámbito, dentro y fuera de los sistemas y los ordenamientos). Estudia asimismo las grandes lagunas que impiden una definición identitaria del contrato, que se aprecia en realidad de forma indiciaria (negociación, libertad, igualdad) pero de manera insatisfactoria, tanto en lo conceptual como en lo metodológico, sobre todo porque esos indicios son inoperantes y poco fiables cuando hablamos de contratos del sector público. Es evidente que en relación con la Administración no opera la plena libertad de negociación o el sistema puro de la responsabilidad contractual, y ello evidencia para Bartolucci un vicio lógico, pues es la naturaleza del acto lo que debería determinar su régimen jurídico y no a la inversa (pág. 70). Acaba así descartando el acuerdo de voluntades como esquema válido de conceptualización diferencial del contrato; es ciertamente un elemento de diferenciación teórica frente al acto unilateral, pero no es suficiente y por ello propone elevarse hasta la dimensión más general de los actos jurídicos. Además de problemas de definición, el contrato suscita también dificultades de calificación, lo que explica la proliferación en su ámbito de ficciones, que llegan a alcanzar al acuerdo de voluntades (como sucede paradigmáticamente en la llamada contratación *in-house*) o incluso a su carácter vinculante (así, por ejemplo, los contratos-programa). Lo anterior conduce a abordar la «génesis positiva» del acto plurilateral (págs. 167-284) procediendo a su anunciada integración en la teoría de los actos jurídicos, que Bartolucci propone en una clave normativista renovada. Los actos

jurídicos son así (págs. 182-183) aquellas operaciones (actos de voluntad) que producen (activan) normas. Dentro de esta cobertura y frente al acto unilateral (esquema núm. 1, pág. 615), el acto plurilateral se define como el acuerdo de voluntades, imputables a varios sujetos jurídicos, del que resulta directamente la activación de normas jurídicas (pág. 230).

Se concibe de esta forma una meta-categoría que debe albergar necesariamente subdivisiones. Para diseñar estas especies dentro del género, Bartolucci atiende, justificando razones contenciosas y sociológicas, a las características de las normas jurídicas que la decisión plurilateral activa. Esas características tienen que ver con su vocación o alcance (personales/impersonales: par. 506-509 y 533, págs. 239-242 y 251), su origen (autónomas/heterónomas: par. 510-513 y 543, págs. 242-243 y 252) y su fuerza (imperativas/no-imperativas: par. 514-522 y 535, págs. 244-247 y 253). Distingue como resultado cuatro grandes especies (esquema núm. 3, pág. 617): el contrato (que activa normas imperativas, autónomas y personales); la convención distributiva (activa normas imperativas, autónomas e impersonales); la convención atributiva (activa normas personales, imperativas y heterónomas), y la convención no imperativa (que activa normas personales, autónomas y no imperativas). La propuesta combina una construcción lógica en jerarquía descendente asimétrica con la bipartición (esquema núm. 2, pág. 616) y evidencia distintas relaciones y afinidades entre las subcategorías. Así, dentro de los actos plurilaterales es posible, en un primer orden, diferenciar entre los de derecho «duro» y «blando» (la convención no imperativa). Dentro de los primeros, entre los que activan normas heterónomas (la convención atributiva) y autónomas. Finalmente, estas últimas se desgajan, en función de si tales normas son personales o impersonales, en el contrato frente a la convención distributiva. Estamos ante una sistematización admirable, aunque no siempre se mantiene con la consistencia esperada.

Y es que más adelante, y según un criterio que a mi juicio no tiene la solvencia de su construcción anterior, el autor presenta el cuarteto de subespecies agrupado en dos categorías diferentes y nuevas: las objetivas (convención distributiva y convención atributiva) y las subjetivas (convención no imperativa y contrato). En algún momento declara hacerlo atendiendo a si los efectos se producen de forma circunscrita a las partes en el acto plurilateral o no (par. 665, pág. 309) e identifica cierta homogeneidad material y funcional entre las convenciones objetivas (que son más generales, par. 722, pág. 335, con aspiración de igualdad, par. 751, pág. 347) y las formas subjetivas (eminentemente pragmáticas, par. 733, pág. 340 y estando la forma contractual y la convencional diferenciadas aquí por el factor de la imperatividad, par. 702, pág. 325). No obstante, Bartolucci también confiesa proceder así «para evitar el efecto lista» (par. 627, pág. 290). Si aceptamos la primera motivación, entonces surge la duda de por qué no se ha empleado este criterio (el efecto jurídico de las normas que el acto plurilateral activa) junto a los tres que motivaron la clasificación original (alcance, origen y fuerza de las mismas) y sería necesario esclarecer cómo y en qué medida el efecto puede agrupar lo que el alcance había contrapuesto (recordemos que, según la

propia concepción del autor, solo la convención distributiva activa normas identificadas como impersonales). Creo por ello que más bien se trata de una licencia estilística que permite al autor mantener las divisiones agrupadas siempre en dos niveles formales. Es algo que ni mucho menos desmerece todo el esfuerzo sistemático previo, aunque puede generar cierta perplejidad por introducir factores de clasificación relativamente sorprendidos en un tablero de juego con un panorama ya bastante complejo. Esto se ve corroborado cuando el mismo autor insiste en que las cuatro especies de actos plurilaterales están en realidad en una relación que entre ellas no es jerárquica sino de yuxtaposición de rangos, lo que es jerárquico es el orden sistemático de los criterios que se emplean para la distinción (par. 592, págs. 273 y 274).

Sobre esta base, en la segunda parte de la tesis, Bartolucci procede al abordaje experimental: primero confronta su cuarteto de actos plurilaterales con la realidad, tanto en el tráfico jurídico como en la actividad contenciosa (págs. 287-425); después, testa la utilidad de su teoría para la clarificación objetiva del derecho, pero también para la simplificación de discurso en los observadores y actores del sistema (págs. 427-542). Si la primera parte es la más conceptual, esta segunda tiene un enfoque empírico, ofreciendo un formativo paseo por el derecho público galo y encajando cada una de las cuatro especies del género de los actos plurilaterales en un régimen jurídico con bases comunes y especialidades propias. Y esta es la gran utilidad de la construcción de Bartolucci, que es consciente de que ni la supra-categoría de los actos plurilaterales ni el cuarteto de subcategorías pueden aspirar a introducirse directamente en el vocabulario legal, pero sí en el jurisdiccional y académico, como instrumento de análisis que puede ser capaz de ofrecer una fotografía y descripción del derecho positivo más satisfactoria, nítida y ordenada que la actual.

De su mano descubrimos que la concesión de servicio público funciona como prototipo de la convención distributiva, que también tendría manifestaciones en ciertos *marchés publics* (como los de gestión delegada de centros penitenciarios o de explotación del aparcamiento en vía pública) y en algunos acuerdos de carácter económico. En la categoría de la convención atributiva encajaría la contratación de personal laboral en el empleo público y algunos otros ejemplos históricos vinculados al servicio público en sentido lato (estancos, telefonía, radiotelevisión); el autor no elude aquí la delicada frontera entre la convención atributiva como acto plurilateral y el acto unilateral. Por su parte, el prototipo de contrato es el *marché public*, pero la figura también se decanta en clave demanial y patrimonial. Finalmente, las llamadas convenciones de planes y proyectos son un ejemplo perfecto de convenciones no imperativas, que asimismo proliferan en el marco de relaciones intra e interadministrativas. En cada subcategoría juega de una forma particular el control judicial, los medios alternativos de resolución de conflictos, la legitimación o la responsabilidad, aunque existe un «núcleo duro» que garantiza la unidad de la categoría de los actos plurilaterales y que cubre, por ejemplo, los vicios de la formación de voluntad, la forma de presta-

ción del consentimiento o la ejecución leal. A partir de ahí, sin embargo, existen importantes diferencias entre las subcategorías, como en materia de interpretación, modificación o resolución.

La teoría de Bartolucci no solo clarifica y explica estas similitudes y diferencias en el régimen jurídico de los contratos y las convenciones que se engloban en la noción de acto plurilateral, sino que también robustece la misma categoría del contrato administrativo al perfilarlo con mayor claridad frente a figuras afines, con las que ahora se entiende que comparte un tronco común. Paradójicamente, una concepción restrictiva del contrato fortalece la figura, al tiempo que una mejor categorización y sistematización de los actos plurilaterales que aglutinan contratos y convenciones tonifica por extensión la teoría general de los actos administrativos, proporcionando una visión global más allá del acto unilateral con que tradicionalmente se identifican estos últimos. En la práctica, contar con un cuadro conceptual más depurado facilita a las Administraciones optar por el instrumento más adecuado y allana la motivación de las decisiones judiciales, favoreciendo soluciones más coherentes tanto con la *ratio juris* como con las atribuciones pretorianas.

El concepto y la tipología de actos plurilaterales que se proponen en esta obra nacen del estudio del derecho administrativo en Burdeos y esa filiación se hace evidente al visitar una teoría elaborada hace ya un siglo por su más insigne decano. En todo caso, más allá de los muchos cabos que el trabajo de Bartolucci lanza para ulteriores estudios en derecho público interno, la cuestión también tiene interés para el derecho internacional público, donde existen figuras muy próximas a las convenciones no imperativas (los *gentlemen's agreements*) y para el derecho interno privado, más familiarizado con figuras similares a las convenciones atributivas (en el régimen matrimonial) y distributivas (en derecho laboral o de la propiedad horizontal). Estamos, por tanto, ante mucho más que un ejercicio de actualización del concepto clásico de acto plurilateral de la Administración. Se trata de una remarcable construcción doctrinal que con brillantez sirve para conectar disciplinas, familias, géneros y especies; una obra de obligada lectura para quienes se interesen tanto por la teoría general de la actuación administrativa como en particular por la contratación.

Alejandra Boto Álvarez
Universidad de Oviedo

LUIS CALVO SÁNCHEZ: *El sistema administrativo de las Ordenanzas Generales de Montes. Las bases históricas de la regulación de los montes en España. 1833-1842*, Madrid, Ed. Fundación Conde del Valle de Salazar, 2022, 512 págs.

En alguna ocasión se ha dicho que: «Si uno no sabe historia, no sabe nada: es como ser una hoja y no saber que forma parte del árbol». Por ello, para quien