

ROSSI, Giampaolo: *Principi di Diritto Amministrativo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010, 466 págs.

Un buen jurista, en general, y un buen administrativista, en particular, no es aquel estudioso que se caracteriza por intentar memorizar el mayor número posible de preceptos legales o reglamentarios; por el contrario, el buen jurista es aquel que conoce los conceptos, las instituciones y los principios esenciales de la rama de Derecho que constituye su campo de trabajo. Así lo han puesto de manifiesto de forma brillante Alejandro NIETO y Tomás Ramón FERNÁNDEZ en su obra *El Derecho y el revés*.

Ésta es la idea esencial que inspira el libro que se recensiona. Con esta obra, el profesor ROSSI pretende ofrecer «las claves» esenciales para la comprensión del Derecho administrativo moderno, con el fin último de, por una parte, enseñar a los jóvenes a razonar, buscando el porqué de las normas, y, por otra parte, invitar a aquellos ya formados a retomar el análisis de los problemas esenciales de esta disciplina, induciéndoles a abandonar la superficie de la norma para adentrarse en las profundidades de los conceptos. Para ello extrae

los caracteres esenciales del Derecho administrativo contemporáneo del *mare-mágnum* de leyes y reglamentos que, en la actualidad, integran los ordenamientos jurídicos y los expone de forma sistemática, precisa y clara.

Es obligado hacer aquí una referencia al método que emplea el profesor ROSSI para la redacción de sus *Principi di Diritto Amministrativo*: el método esencial y graduallista.

En esta obra, el profesor ROSSI llama la atención sobre el problema metodológico del que adolece la Ciencia Jurídica, en general, y el Derecho administrativo, en particular, al considerar insuficientes los métodos basados en enfoques únicamente deductivos y en el mero análisis y exposición de las normas y aquellos otros fundados en la progresiva ampliación de los conceptos antiguos que, al dilatarse, se vuelven cada vez más evanescentes. Por ello propone la adopción de un nuevo método, que pretende ser común a todas las disciplinas científicas, el cual denomina, como se ha señalado, «método esencialista y graduallista». Este método, alumbrado por el profesor ROSSI, en palabras del propio autor, consiste en la realización del siguiente itinerario lógico: «*Il metodo non può che essere, per altro, quello comune a tutte le discipline scientifiche, che consiste nella individuazione delle problematiche, nella scomposizione analitica, la più semplice possibile, dei dati e nella ricomposizione dei concetti e delle nozioni elementari*» ... «*Per la scienza giuridica ciò significa partire dall'analisi degli interessi sottostanti all'assetto normativo (M. S. Giannini) e dalle acquisizioni che le derivano dalle altre scienze sociali delle quali, da sempre, è tributaria (G. D. Romagnosi)*» ... «*Acquisite le problematiche elementari e fissati i pochi concetti che possono essere assunti con un sufficiente grado di obiettività [...] i profili comuni e differenziati dei gruppi di fattispecie e le diverse polarità che compongono i fenomeni complessi [...] si può procedere a scomporre le gradazioni dell'uno e dell'altro polo che li compongono secondo le scelte effettuate dal diritto positivo*» ... «*Si può adottare così un approccio più idoneo a cogliere gli elementi di sistemi non stabili ma aperti e in trasformazione (E. A. Hayek, N. Bob-*

bio), e ricomporre gruppi di fattispecie utilizzando le acquisizioni logiche offerte dalle nuove metodologie della matematica che consentono di "fare sistema" senza assolutizzare la relatività di ciascuno degli elementi oggetto della riflessione. L'approccio essenziale e gradualista tratto dall'insiemistica può offrire spunti di particolare interesse metodologico, essendo il più idoneo a cogliere i profili comuni di fattispecie diverse, il "minimo comune denominatore" che le unisce e quindi razionalizzare vicende articolate».

En definitiva, los *Principi di Diritto Amministrativo* contienen el resultado de la ardua labor de revisión e identificación de los principales conceptos del Derecho administrativo que, siguiendo el depurado método antes descrito, ha llevado a cabo el profesor Rossi. Los resultados de la ingente labor investigadora realizada son expuestos, tal y como sucede en las obras científicas más insignes, de un modo didáctico, conciso y claro, quedando patente la extraordinaria capacidad de síntesis de su autor a lo largo de los seis capítulos en los que se estructura el trabajo que aquí se recensiona.

En el primero de ellos, «Diritto Amministrativo: poteri e interessi a soddisfazione necessaria», el autor, como paso previo imprescindible para la adecuada comprensión de las instituciones del Derecho administrativo italiano, por una parte, expone las cuestiones más relevantes en relación con la tutela de intereses y con la juridificación del poder, ya que, aunque considera que esta tarea no pertenece en exclusiva al Derecho administrativo, opina que esta disciplina es adecuada para llevar a cabo el estudio de la dinámica de las relaciones entre los individuos y las colectividades y permite una verificación de la forma real en la que se estructuran históricamente las relaciones, del equilibrio que se le da a necesidades, intereses, deberes y poderes; y, por otra parte, examina el origen y las tendencias evolutivas de esta rama del ordenamiento jurídico.

El segundo capítulo, «Fonti e principi», tiene por objeto el estudio de las fuentes del ordenamiento jurídico-administrativo, tema que, aun no siendo específico de esta disciplina, presenta, como es sabido, un especial interés para la misma. En este pun-

to, el profesor Rossi analiza las fuentes tradicionales de Derecho, pero, además, presta una especial atención a los principios, dedicándoles casi la mitad del capítulo, ya que, por ejemplo, estudia con detalle el principio de legalidad, el principio de responsabilidad, el principio de proporcionalidad, el principio de eficacia, el principio de subsidiariedad, etc. Finalmente, en este ámbito hay que señalar que el autor también presta una especial atención al papel de la jurisprudencia, ya que considera que la misma desempeña un rol más importante en el ámbito del Derecho administrativo que en el de otros Derechos.

El profesor Rossi dedica el capítulo tercero, «Le organizzazioni», al estudio de los entes que integran el sector público, tema en el que es un consagrado experto, siendo su monografía *Gli Enti Pubblici* (Il Mulino, Bologna, 1991) una de las obras de referencia en la materia. A lo largo de este capítulo, partiendo de la idea de la gran relevancia jurídica de la organización administrativa, el autor estudia: en primer lugar, los tradicionales entes territoriales y las relaciones entre los mismos; en segundo lugar, la estructura y el funcionamiento, desde el punto de vista organizativo, de las Administraciones públicas, prestando una especial atención a los principios de organización y funcionamiento orgánico; en tercer lugar, el autor examina los entes que pertenecen al sector público que no son Administraciones territoriales, sino que se hallan vinculados a los mismos a través de una relación de dependencia. Quizá la parte más interesante de este capítulo sea su último epígrafe, titulado «Un quadro d'insieme: rigidità-garanzie; elasticità-efficienza»; en este apartado, de forma clara y sencilla, el profesor Rossi pone de manifiesto la fungibilidad de los modelos organizativos en manos de las Administraciones públicas para la tutela de los intereses de protección necesaria.

El capítulo cuarto, «I mezzi», tiene por objeto el estudio de los medios al servicio de las Administraciones públicas, es decir, de sus recursos humanos, financieros y materiales. Presenta especial interés en este capítulo el análisis que realiza el autor de los aspectos contables del gasto público, y más en concreto de los límites a los presupues-

tos públicos que derivan de la normativa comunitaria, en particular cuando éstos afectan a entes territoriales distintos de la Administración General del Estado.

El capítulo quinto lleva como título «Le attività della pubblica amministrazione e gli strumenti giuridici pubblici e privati». Bajo esta rúbrica, el autor examina, por una parte, las actividades que llevan a cabo las Administraciones públicas para la consecución de aquellos intereses cuya tutela les ha sido atribuida (servicios públicos, actividades económicas, etc.) y, por otra parte, los instrumentos jurídicos que tales Administraciones emplean en la realización de las antedichas actividades.

En esta temática, el profesor Rossi defiende que no existe una correlación rígida entre tipo de actividad e instrumento jurídico; de modo que una actividad puede ser realizada a través de una pluralidad de instrumentos jurídicos.

Partiendo de la premisa indicada, el autor dedica las siguientes páginas al estudio del procedimiento administrativo, de los actos administrativos, de los contratos y de los servicios públicos.

Por último, en el capítulo sexto, «Le situazione giuridiche soggettive e le tutele», el autor parte de la delimitación de la noción de interés legítimo y de derecho subjetivo para, a continuación, estudiar la institución de la responsabilidad y la tutela de los intereses del administrado, tanto en la vía administrativa como en la vía jurisdiccional.

En definitiva, los *Principi di Diritto Amministrativo* de Giampaolo Rossi constituyen una obra de gran actualidad e interés, en la que se retoman algunos de los temas clásicos del Derecho administrativo desde una perspectiva innovadora y se aborda el análisis de los principales cambios que se están fraguando en esta disciplina, utilizando para ello una nueva metodología. De esta obra hay que destacar, además, el hecho de que, para elaborarla, el profesor Rossi juegue con el manejo de diferentes ordenamientos jurídico-administrativos como el español, el alemán o el chino, hecho que, además de demostrar las grandes inquietudes intelectuales del autor, ayuda a comprender el alcance universal del traba-

jo. Es, por tanto, una imprescindible obra de referencia y un valioso instrumento de reflexión para cualquier persona interesada en el Derecho administrativo, en general, y, en particular, en el ordenamiento jurídico-administrativo italiano.

Diana SANTIAGO IGLESIAS
Universidad de
Santiago de Compostela