

permitiendo al lector comprobar la coherencia de toda una vida.

La lectura del libro y la sintetización en él de los principales escritos del profesor Sabino CASSESE ponen de manifiesto que no sólo estamos ante uno de los grandes estudiosos de las principales transformaciones sufridas por el Derecho público en los últimos cincuenta años, sino que, además, él mismo es uno de los protagonistas de esas transformaciones, a las que ha contribuido con sus trabajos científicos, pero también con su participación en órganos públicos (incluyendo el cargo de Ministro y, actualmente, de Magistrado de la *Corte Costituzionale*) y comisiones de estudio, su colaboración en la formación de juristas y profesionales, y su labor como columnista en los principales periódicos italianos.

Con él se disfruta, se conoce mejor al maestro, se sigue su evolución, se ayuda a entender sus escritos y las causas que los han motivado y, sobre todo, se aprende.

Pero, además, el libro contiene todo un modelo a seguir para el joven jurista que se encuentra en los primeros estadios de su andadura profesional. Se trata de un modelo que parte de dos premisas. De un lado, ser conscientes de que el Derecho no es sólo la norma, y ni siquiera la institución o el ordenamiento; es todo eso más un tanto de historia y de sociedad, a las cuales se encuentra inextricablemente ligado. De otro, entender la Universidad como una comunidad de estudiantes y estudiosos en la que se desarrolla la triple función de investigación, formación y formación de formadores. Y, al mismo tiempo, constituye un modelo que tiene como principales pasos el estudio de variados campos de investigación; la conexión en todos ellos con la realidad y con su contexto histórico y sociológico; la apertura a otros sistemas jurídicos; el contacto con los maestros y con los colegas, nacionales y extranjeros.

En suma, se trata, efectivamente, de una autobiografía intelectual: cuenta la vida del autor desde la perspectiva de sus escritos. Una vida que, en sus propias palabras, ha virado de la influencia del positivismo y la pureza metodológica hacia el protagonismo de los problemas y la apertura a la cultura jurídica mundial, adaptando el método al problema y pasando, en términos pictóricos, del figuratismo al abstraccionismo.

El libro concluye con unas palabras en castellano que resumen perfectamente su itinerario vital y la última enseñanza: «*la elección es siempre obra del sujeto; la vocación, en cambio, da forma al sujeto, lo constituye. Si, la vocación nos elige. Ella dispone de nosotros, se nos impone. [...] Por naturaleza es absorbente, despótica, inflexible*».

Isaac MARTÍN DELGADO

Universidad de Castilla-La Mancha

CASTILLO BLANCO, Federico A.: *La interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico público. Especial referencia al abuso del Derecho*, INAP, Madrid, 2007, 294 págs.

Enfrascados como estamos los administrativistas en el estudio de la multitud de reformas de las leyes de nuestra parte especial, desde el urbanismo a los contratos, y de la función pública al régimen local, apenas encontramos tiempo para detenernos en el análisis profundo de la parte general, y menos aún en la teoría general del Derecho. Así que cuando un colega decide acometer tan noble tarea, necesariamente ha de ser aplaudido.

Y es que el tratamiento de las cuestiones de principios, como los problemas de la interpretación, lo hemos dejado en manos de los filósofos del Derecho, cuando no de los civilistas, que no siempre comprenden y ponderan las peculiaridades propias del Ordenamiento jurídico-público. Recuperar en parte este terreno, que naturalmente nos corresponde, e históricamente ha sido ocupado por los estudios de nuestros maestros, es una tarea común pendiente.

Cabe resaltar, sin embargo, que en Andalucía ya se han producido varios trabajos de referencia sobre principios. Merece ser recordado, por ejemplo, el excelente estudio sobre la prohibición del enriquecimiento injusto del Profesor REBOLLO PUIG, como el anterior sobre la confianza legítima del propio Profesor CASTILLO BLANCO. En esta misma secuencia debe integrarse el concienzudo análisis sobre el abuso de derecho que aquí reseñamos.

Diferenciar el abuso de derecho de la desviación de poder o el fraude de ley, aclarando sus conexiones con la buena fe y la confianza legítima, es el objetivo principal de esta contribución, cuyo fin último es el de facilitar la interpretación y aplicación del Ordenamiento jurídico-público. Precisamente en un momento en el que los principios (destacadamente, el de proporcionalidad) alcanzan una relevancia notable en el proceso interpretativo y aplicativo.

El trabajo se plantea, desde unos presupuestos bien definidos: la superación de la metodología positivista; el reconocimiento de derechos subjetivos de la Administración; la consideración del abuso de derecho como vicio de legalidad. Siguiendo un escrupuloso razonamiento, el Profesor CASTILLO BLANCO termina concluyendo que la prohibición de abuso de derecho es un mandato de «adecuación» de la actuación administrativa, lo que lo acerca al principio de proporcionalidad.

Todo el capítulo primero está dedicado a la teoría del abuso de derecho, demostrando la capacidad del autor de sintetizar un principio tan abundantemente tratado por civilistas y filósofos, poniendo al tiempo de manifiesto la escasa consideración habida en tan prolija literatura por las especificidades jurídico-administrativas. Por ello se plantea la hipótesis principal del trabajo en forma de pregunta meramente retórica: ¿requiere el abuso de derecho una consideración propia en el Ordenamiento jurídico-administrativo?

La aplicabilidad de la teoría del abuso de derecho al actuar de la Administración pública es el objeto del capítulo segundo. Partiendo de la jurisprudencia contencioso-administrativa, que aprecia la concurrencia de este comportamiento en distintas actitudes arbitrarias o incongruentes, confundiendo en ocasiones abuso de derecho y desviación de poder.

Destacan los casos en los que se detecta tal abuso de derecho por ejercicio de acciones procesales o invocación de excepciones procesales de forma torticera; aquellos en los que se abusa de las potestades discrecionales de planeamiento o reclasificación; o en ejercicio de la discrecionalidad técnica de las comisiones selectivas en el ámbito del empleo público.

Tras la extensa muestra jurisprudencial,

acomete el autor la difícil tarea de señalar la naturaleza del abuso de derecho como tipo de ilicitud o invalidez. La definición del acto abusivo como acto ilícito desde el punto de vista ontológico, en el ámbito privado, se complica en el ámbito administrativo por la distinción de potestades y derechos subjetivos.

En el Derecho administrativo, propone el Profesor CASTILLO BLANCO, es necesario matizar los requisitos para la apreciación del abuso de derecho. Especialmente el del carácter inmoral o antisocial del daño producido a un tercero, difícilmente aplicable a una Administración sólo sujeta a la legalidad. Se hace preciso reconducir por ello el abuso de derecho a la teoría del acto administrativo, encajándolo en su causa o fin.

El capítulo tercero está dedicado al ejercicio abusivo de los derechos frente a la Administración pública, reconocido por la jurisprudencia en varios casos: la transmisión de licencias de actividad sin buena fe; los comportamientos deliberadamente elusivos de los procedimientos; o el ejercicio exagerado de derechos procedimentales. En otros supuestos que también se relacionan, sin embargo, no se aprecia el abuso de derecho, destacándose su exclusión cuando se trata del ejercicio de derechos fundamentales.

La obra nos presenta un abanico de casos especialmente propicios para la invocación del abuso de derecho: los conflictos derivados de la petición de asilo o residencia; las autorizaciones de traslado o apertura de oficinas de farmacia; el ejercicio de derechos funcionariales (disfrute de vacaciones o controversias retributivas). En este tipo de casos, el Profesor CASTILLO BLANCO demuestra su más que acreditada condición de especialista en el régimen jurídico de los empleados públicos.

¿Qué consecuencias debe tener el abuso de derecho de los ciudadanos frente a la Administración? La posición del autor señala en principio como respuesta la inadmisión a trámite de las solicitudes, propuesta que debería contemplar el Derecho positivo más allá de la actual redacción del artículo 89.4 de la Ley 30/1992. En los casos en que no se plantee el abuso vía petición, las soluciones se adaptarían a las conductas abusivas.

En el orden contencioso-administrativo,

la salida también pasa por la inadmisión, aplicando lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Enjuiciamiento Civil, pero este correcto planteamiento se enfrenta al riesgo de lesionar la tutela judicial efectiva, que para ser evitado obligaría a optar por mecanismos disuasorios alternativos, como la condena en costas.

Un tratamiento específico, profundo y bien meditado, merece el problema de la «compleja admisibilidad» de la teoría del abuso de derecho en el caso del ejercicio de las acciones públicas, enfoque que demuestra el buen sentido del autor y su capacidad de ponderación de derechos individuales, colectivos e intereses públicos.

En el capítulo cuarto, el Profesor CASTILLO BLANCO demuestra su ambición dogmática ofreciéndonos una afinada delimitación del abuso de derecho de otras figuras afines, y proponiendo la «redefinición» de las normas sobre la aplicación y eficacia del Ordenamiento jurídico-público. Una empresa que, necesariamente, ha de comenzar por un esfuerzo de discernimiento de los principios en un momento de inflación principal que no contribuye precisamente a la seguridad jurídica, no al menos en su comprensión continental clásica.

Mostrando las sutiles líneas de separación entre el abuso de derecho, la mala fe y el fraude de ley, más la violación de la confianza legítima y la desviación de poder, se nos da un buen ejemplo de cuál debiera ser el papel de la doctrina jurídica en la mejora de la comprensión del Ordenamiento jurídico. Evitando la paradójica situación en la que principios que se derivan de las ideas de justicia material y seguridad jurídica pueden ser confundidos o manipulados produciendo incertidumbre.

Para ello, el autor se alinea en la defensa de una construcción jurídico-pública de estos principios, no incompatible con su versión jurídico-privada, pero sí modulada y adaptada a las características propias de la Administración y su defensa de los intereses generales.

Así, en las páginas finales de la obra se nos presenta esa afinada separación de principios que han devenido capitales para nuestro Derecho administrativo: la confianza legítima y la buena fe (con un tratamiento especial de su delimitación respecto de la irretroactividad y la compleja com-

prensión de lo que sean derechos adquiridos); el fraude de ley y la desviación de poder (planteándose si efectivamente son comportamientos distintos); o los principios de prohibición de ir contra los propios actos o de invocar la propia torpeza. Diferenciando todos del abuso de derecho, como objeto principal de su investigación.

Para concluir, se plantea el autor la cuestión central de si debe abandonarse el Código Civil como parámetro de interpretación y aplicación de las normas jurídico-administrativas, contestando desde una propuesta de relativización de las diferencias entre el Derecho público y el Derecho privado a partir de los «supraconceptos», pero supraconceptos puestos al día, no los del Título preliminar de un Código Civil pensado para un modelo de sociedad distinto del actual.

Al final, nos queda la sensación de haber disfrutado con la lectura de un buen libro sobre el Derecho y la Justicia. Obra escrita desde una decidida vocación sistematizadora, dogmática. Hija digna de reconocimiento de un acreditado administrativista granadino.

Ricardo RIVERO ORTEGA  
Universidad de Salamanca

CUETO PÉREZ, Miriam: *Procedimiento administrativo, sujetos privados y funciones públicas*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008, 232 págs.

I. Si se opta por decir que, en términos generales, el Derecho administrativo es el Derecho de las Administraciones públicas, inmediatamente han de añadirse una serie de matices y excepciones. La introducción de esos matices y excepciones en modo alguno constituye un ejercicio erudito más o menos estéril, porque en ellos se cifran —al fin y al cabo— los contornos, los límites y las fronteras del Derecho administrativo mismo.

Ésta es la clave en que ha de leerse el libro de Miriam CUETO PÉREZ, pues —bajo el título *Procedimiento administrativo, sujetos privados y funciones públicas*— se es-