

CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael: *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, Ed. McGraw-Hill, 1999, 522 págs.

La tarea de recensionar una monografía jurídica presenta el riesgo de no reflejar fielmente la esencia de la obra y, por consiguiente, dejar el contenido del libro en *minus*. Aun a sabiendas del aludido riesgo, es necesario, por otra parte, facilitar la mayor divulgación posible de las buenas obras jurídicas, por lo que la recensión se revela como un instrumento apropiado para su público conocimiento y consulta. En el caso que nos ocupa, lo primero que hay que decir es que nos encontramos ante un libro profunda y profusamente jurídico, en el que se encuentran decididas, a la par que novedosas, apuestas personales que son fruto de una elaborada y duradera tesis doctoral y de las ideas que en el proceso de «cocción» de la misma fue acumulando el entonces doctorando.

La parte primera comienza con un significativo título por lo que al capítulo I se refiere y que nos indica bien a las claras los orígenes de la investigación. Concretamente está titulado: «El punto de partida. El problema actual de la distinción entre usucapión, prescripción y caducidad». Ya desde el inicio podemos observar el descontento con la situación actual dentro del ordenamiento administrativo de las categorías estudiadas, debido a las herencias recibidas acriticamente del Derecho privado. No es cuestión inusual la de encontrar categorías, figuras e instituciones jurídicas-públicas contaminadas, heredadas o trasplantadas del Derecho privado. Los ejemplos son numerosos y la justificación bien conocida. Se presenta como evidente, como axioma irrefutable, que el Derecho público tenga que acudir al Derecho privado en no pocas ocasiones, importando e incorporando categorías propias de ese ordenamiento, como modo de regular las relaciones jurídico-públicas. Sin embargo, como se pone de manifiesto tempranamente, estas incorporaciones dan lugar al nacimiento de no pocos problemas, ya que, en el fondo, los intereses que el Derecho privado pretende proteger no son los mismos

que los que viene llamado a custodiar el Derecho público, ocasionándose en una pluralidad de supuestos una notable insuficiencia de las técnicas iusprivatistas cuando se aplican en el ámbito jurídico-público. Este es el eje central sobre el que gira la primera parte del trabajo, donde el autor se enfrenta decididamente desde el inicio, con la energía propia de su juventud y cogiendo el toro por los cuernos, a presentar los claroscuros y deficiencias de la construcción clásica civil en la materia y la imposibilidad de su aplicación en el terreno del Derecho administrativo, aportando una luz a esa tenebrosa oscuridad desde la búsqueda en el propio Derecho administrativo a través de la contemplación del mismo en sus aspectos estatutarios (debe tenerse en cuenta la pertenencia del autor, al igual que su maestro, a la Escuela del Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA) aplicable *ratione materiae* a un tipo de sujetos, los Entes públicos, lo cual permite cortar horizontalmente muchos sectores de actuación, sin que por ello se tenga que invadir necesariamente el terreno de otras disciplinas. Visión horizontal del Derecho administrativo tomada del carácter horizontal que de esta disciplina jurídica predica el Profesor VILLAR PALASÍ.

Seducidos quedamos con las intenciones de superación del «pesado fardo civilista» por su incompatibilidad con el régimen de Derecho administrativo puesto de manifiesto a lo largo de la primera parte. Esa idea será la que acompañe toda la elaboración doctrinal del intento de reconstrucción de las categorías tratadas (prescripción y caducidad) desde la óptica de su aplicación no traumática a las necesidades del Derecho administrativo. Ese será el sólido pilar dogmático sobre el que se edificará la obra (léanse las tres razones aportadas en las págs. 18 y 19 que justifican la afirmación de la inadecuación del trasplante civil y la imposibilidad e invalidez de esas categorías civilistas en el ordenamiento administrativo). En cualquier caso, se parte del análisis preliminar de la concepción clásica civilista como consecuencia del obligado estudio dinámico y no meramente estático que ha de darse a las instituciones jurídicas a modo de fórmula que sirve para

comprender mejor la evolución de las mismas y para identificar de una manera más fiable las causas de sus posibles deficiencias. Sin embargo, se ponen de manifiesto las aportaciones que progresivamente, y casi sin quererlo, debido a la ausencia de una elaboración doctrinal administrativa propia, ha ido efectuando el Derecho administrativo en la materia.

Una vez planteado el problema en la primera parte y constatado el inconformismo con la situación descrita, se divide la segunda parte del libro en dos secciones claramente diferenciadas en las que se analizan, en cada una de ellas, las diversas manifestaciones que de ambas categorías se pueden contemplar en el ordenamiento administrativo. Con respecto a la caducidad, se constatan las notables diferencias con las que opera sobre diferentes ámbitos administrativos, lo que redundará en una imposibilidad de su contemplación unívoca, con lo que se pone de manifiesto la dificultad de elaborar una teoría unitaria de la Caducidad con validez universal para todo el espectro jurídico-administrativo. Se identifican tres categorías de caducidad: la caducidad-carga, definida en la página 99 como la obligación de respetar un plazo para el ejercicio de un derecho; la caducidad-perención, que es aquella «válvula de seguridad» introducida en los procedimientos administrativos por la que se permite darlos por terminados cuando quien los promueve pierde interés por los mismos, y se mide mediante el dato objetivo de la falta de actuaciones en determinados plazos establecidos en el procedimiento (pág. 145), y la caducidad-sanción, descrita en la página 251 como la condición de solicitar en un plazo el oportuno visado administrativo para desarrollar una actividad, y que se proyecta sobre todas aquellas técnicas administrativas de intervención en la actividad de los particulares. Esta caducidad es, para el autor, totalmente distinta a las anteriores por sus efectos extintivos *hacia atrás* y por su carácter próximo a la sanción. Debido a esas diferencias observadas con respecto a la figura de la caducidad-sanción, los objetivos del trabajo en ese capítulo concreto son los de encontrar

los instrumentos precisos para dotar de un tratamiento común a todas las manifestaciones de caducidad de los títulos administrativos habilitantes y argumentar jurídicamente la conveniencia de *apellidar* esta figura de manera diferente, suprimiendo incluso el recurso a la voz caducidad, como modo de resaltar su carácter autónomo. Por lo que hace referencia a la prescripción, se parte de la innegable procedencia iusprivatista de la figura y de la identidad de su objeto. Pero, como sucede con la caducidad, el desarrollo progresivo del Derecho público ha ido «modelando las influencias recibidas, adaptándolas a la especificidad de la relación jurídico-pública», caracterizada esencialmente por la heteronomía de la voluntad de las partes, a diferencia de la autonomía con la que cuentan en el ámbito del Derecho privado. Como sucede en el caso de la caducidad, se revelan y constatan los diferentes efectos que la figura presenta en el Derecho civil y en el Derecho administrativo a través del análisis de las manifestaciones concretas que la figura presenta en el ordenamiento jurídico-administrativo. Se analizan dos tipos de prescripción: la prescripción patrimonial y la prescripción sancionadora. Respecto a la primera se resalta su aplicación diferente en el Derecho civil y en el Derecho público, ya que aquí se aplica de oficio. Por lo que hace referencia a la segunda, destaca especialmente la llamada de atención que se efectúa en las páginas 416 y ss. acerca de su irracional regulación en nuestro ordenamiento administrativo hasta la entrada en vigor de la LAP, norma que ha venido a remediar en su artículo 132.1 el grave problema de la inexistencia de plazos supletorios de prescripción para las infracciones y sanciones administrativas cuando las normas sustantivas sectoriales reguladoras carecen de previsión al respecto, acabando con recurso de la aplicación analógica del plazo de prescripción de las normas penales (dos meses de plazo, el cual se manifestaba notoriamente insuficiente) utilizado por el Tribunal Supremo y aceptado por la mayoría de la doctrina de modo pacífico, en defecto de previsión expresa por parte de la norma especial. Se afirma

que la regulación supletoria de los plazos efectuada por el artículo 132.1 de la LAP devuelve la cordura a la prescripción sancionadora, aunque se critica, acertadamente desde mi punto de vista, la no equiparación de los plazos entre las infracciones y sanciones leves, una vez conseguida la igualación del mismo por lo que a las muy graves y graves se refiere.

No es necesario estar dotado de unas capacidades taumatúrgicas para descubrir que es el capítulo X el que con un cuidado más especial se ha elaborado, puesto que es en él donde se insertan el grueso de las aportaciones y las más firmes convicciones sobre la materia estudiada. Ya en el título del primer apartado del mismo no se deja lugar para la duda acerca de cuáles son las intenciones y los objetivos reservados a ese capítulo. Desde el comienzo del mismo, en la página 463, se presenta el razonamiento que va a servir de base para el desenlace final del análisis efectuado. En definitiva, es en esta parte del libro donde se contienen las apuestas más personales, donde el lenguaje, crítico y firme durante toda la obra, se torna aquí más contundente, más prescriptivo que descriptivo; donde, en resumen, queda más patente el inconformismo del autor con la situación actual de las instituciones tratadas anunciado desde el inicio. Creo que constituye un nuevo acierto del autor, no ya la obligatoria y, evidentemente, justificada inclusión de las conclusiones fruto de su investigación, sino también el lugar reservado para las mismas al final de la obra, que se torna como la residencia más lógica y normal.

Identificadas de manera resumida al inicio del capítulo X las mayores deficiencias de la aplicación formal de las instituciones de la prescripción y de la caducidad en el ordenamiento administrativo que se han reflejado a lo largo de la obra, se parte de una nueva propuesta terminológica para la superación de las patologías observadas, consistente en la necesaria y obligada utilización uniforme de los términos jurídicos. Y es que, como en tantos otros ámbitos y sectores del Derecho, se pone de manifiesto aquí también la contaminación sufrida por los términos jurídicos por su utilización indiscriminada para hacer referencia a

realidades diferentes en supuestos distintos. Una vez llamada la atención sobre este hecho y convertido el mismo en punto de partida necesario y obligado, se dedican las páginas finales a la verdadera reconstrucción del sistema. Especialmente relevante es la idea contenida en la página 469 en cuanto a la apuesta por englobar prescripción y caducidad dentro de un único fenómeno extintivo por cumplir ambas figuras una misma función. No se quede, sin embargo, el lector de esta recensión con esa única idea que aquí se recoge sumariamente por motivos obvios que encuentran su justificación en el hecho de la imposibilidad de reproducir el contenido total de las reflexiones que llevan a esa sugerente propuesta en un instrumento de divulgación de una obra como es la recensión, pues dicha idea se recoge más con ánimo de incitar a la comprobación de su justificación mediante la lectura del libro que con ánimo de explicar su construcción teórica. Es evidente que esa afirmación no puede ser interpretada aisladamente, sino dentro de un contexto general de análisis y lectura del íter seguido para llegar a tal propuesta.

El libro supone una constatación de los frutos que empieza a dar la buena formación jurídica de su autor. Reúne los requisitos necesarios para ser considerado una obra jurídica rigurosa por su contenido, novedosa por sus propuestas y actual por sus preocupaciones, constituyéndose en una monografía de obligada consulta en la materia que aborda.

Cumple con los grandes objetivos de fondo que tiene planteados el Derecho administrativo actual y, por ello, resalto la actualidad de sus preocupaciones dogmáticas, a saber, la reelaboración partiendo de categorías propias, una vez obtenida la mayoría de edad como disciplina jurídica, y la profundización en la articulación de mecanismos que sirvan para dar cumplimiento a la característica esencial de dicha disciplina: el equilibrio entre las prerrogativas reconocidas en favor de las Administraciones Públicas por el ordenamiento jurídico para la defensa del interés general y las correlativas garantías que se reconocen en favor de los ciudadanos en un Estado de

Derecho como modo de desterrar la arbitrariedad de la actuación de los poderes públicos. En este sentido recomiendo, por último, la lectura del Prólogo que el Profesor SANTAMARÍA PASTOR hace a esta monografía, donde, con el magisterio y la claridad de ideas que le caracterizan, llama la atención, con carácter general, sobre la necesaria renovación dogmática del Derecho administrativo español como presupuesto necesario para su adaptación, validez y aplicabilidad a una nueva realidad política y social.

Antonio J. ALONSO TIMÓN
R.C.U. María Cristina

CARINCI, F., y D'ORTA, C. (dirs.): *Il Lavoro alle Dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche: I Contratti Collettivi per le Aree Dirigenziali*, Ed. Giuffrè, Milano, 1998, 1.075 págs.

La superación de la clásica y específica tensión principio de garantía *versus* principio de eficacia, a través de una correcta articulación del mismo, ha puesto en marcha en Italia un importante proceso de cambios en la Administración pública en pos de la construcción de una legitimación del poder administrativo que no descansa, únicamente, en la legalidad, sino también en el ejercicio eficaz del poder. Dicho proceso ha afectado a las bases mismas de la Administración y —consecuentemente— también a la organización administrativa y al personal que la integra, con especial referencia a sus puestos de vértice, la llamada *Dirigenza Pubblica*.

El DL 29/1993, de 3 de febrero, constituye, sin lugar a dudas, el punto de partida de una larga serie de reformas que han afectado a la *Dirigenza*, que después han encontrado continuidad en la Ley 59/1997, de 15 de marzo, y en el DL 396/1997, de 4 de noviembre, y que finaliza —por el momento— con la promulgación del DL 80/1998, de 31 de marzo. Este último: «Nuevas Disposiciones en Materia de Organización y de

Relaciones Laborales en las Administraciones Públicas, de Jurisdicción en las Controversias Laborales y de Jurisdicción Administrativa, en el desarrollo de lo contenido en el artículo 11.4.º de la Ley 59/1997», ha supuesto un salto de indudable relevancia respecto del régimen instaurado por el DL 29/1993. Todo ello no hace sino confirmar la necesidad de una obra como la presente que nos ofrece una visión global del nuevo régimen jurídico de la *Dirigenza*.

Legalidad y eficacia, la resultante necesidad de modificación de la Administración pública clásica, la reordenación del sistema de relaciones entre política y administración, la nueva organización de los niveles superiores de la estructura administrativa y del empleo público en su conjunto, son algunos de los nudos argumentales que trascienden a lo largo de todo el estudio codirigido por Franco CARINCI y Carlo D'ORTA.

La obra ha sido estructurada en tres grandes secciones: ensayos, comentarios, textos y materiales, conformadas con diferentes estudios llevados a cabo por otros tantos diferentes autores. La primera sección nos ofrece una panorámica general sobre la situación que atraviesa la *Dirigenza* en este momento. La sección segunda se adentra en el estudio específico de cada uno de los institutos que integran su régimen jurídico (constitución de la relación laboral, período de prueba, horario, suspensión, tratamiento económico, atribución de encargos, valoración de la actividad del dirigente, movilidad, formación y extinción de la relación de trabajo). El manual se concluye con una tercera sección en la que se recopilan los textos y materiales (convenios colectivos para las diferentes áreas dirigenciales de los diferentes *comparti*, acuerdos integrativos, acuerdos relativos a las normas de garantía sobre servicios esenciales, actos normativos y jurisprudencia) de mayor interés en la materia.

El estudio de Carlo D'ORTA inaugura la sección primera. En él encontramos sintéticamente expuesta la razón de fondo que impulsó e impulsa la reforma: «(...) la tensione ed il dilemma tra garanzia ed efficienza dell'amministrazione cessano di essere soltanto un limite per