

---

**GAMERO CASADO, E. (Director): *La potestad Administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, 917 págs.**

No es descabellado vaticinar cambios disruptivos en el Derecho Administrativo contemporáneo, más si es para redefinir conceptos protagonistas de constantes citas por la generalidad de operadores jurídicos, pero faltos de toda definición en el Derecho positivo. Esta es la situación contextual a la que se enfrenta la definición y acotación de manera suficientemente precisa del concepto de potestad administrativa, el objetivo principal -aunque no único, que ya es decir- de la obra cuya recensión nos ocupa.

Esta monografía refleja, no solo la altura, sino las notas características del elenco de especialistas (académicos y no académicos) cuyas aportaciones reúne la obra que el Prof. Gamero dirige y coordina. En este sentido, se trata de un trabajo de absoluta prospección en las relaciones del poder público para con la sociedad, que, lejos de discusiones y planteamientos meramente dogmáticos, impacta de pleno en los problemas ordinarios a los que se enfrentan los operadores jurídicos en el día a día del ejercicio -en el más amplio sentido- del Derecho Administrativo.

Practicidad teórico-doctrinal -nunca fácil de alcanzar- a la que, por cierto, nos tienen acostumbrados el equipo de investigación y el área de Derecho Administrativo de la Universidad Pablo de Olavide; utilidad, practicidad e impacto que se antoja como nota definitoria del equipo no solo en las producciones científicas, sino que suele encontrar su reflejo en las aulas con la aplicación de innovadoras metodologías docentes.

Delimitación del concepto de potestad con otras nociones próximas, e identificación de las potestades administrativas existentes o la intensidad con la que se aplica el Derecho Administrativo cuando se ejercen potestades, son los problemas a cuya solución está llamada esta obra, partiendo de “las huellas” del concepto de potestad administrativa en el Derecho positivo, que van desde la básica legislación del procedimiento administrativo y de régimen jurídico del Sector Público, hasta la legislación sectorial, pasando por la normativa reguladora del empleo y la función pública, la legislación en materia de régimen local, la legislación procesal, la Ley de Contratos del Sector Público, la legislación autonómica general y la legislación universitaria, pues en todas estas normas se alude expresamente a la potestad administrativa.

La obra se estructura en tres Partes, precedidas de una Introducción que es un anticipo revelador de la envergadura de lo que irá surgiendo a lo largo de las distintas aportaciones. Introducción en la que se anticipa que, a través de esas huellas a las que

antes aludíamos, se desprende que el ordenamiento alude a las potestades administrativas con dos funciones distintas: (a) como criterio para determinar la aplicación del Derecho Administrativo; y (b), como cláusula de atribución o apoderamiento de potestades.

La Primera Parte aglutina el grueso de la obra, reuniendo siete de los quince capítulos que la conforman. Aborda el objetivo principal de la misma, abordando -tal y como se titula dicha primera parte- la teoría general de la potestad Administrativa.

El Capítulo I, a cargo del propio Director, trata, como no podía ser de otra manera, de la delimitación conceptual de la potestad administrativa. Sintetiza la definición de potestad administrativa, para lo que podemos destacar dos elementos: (i) El hecho de que la ejecutoriedad no es nota característica de la potestad administrativa, pero sí la ejecutividad (actuación unilateral), lo que determina la naturaleza de potestad administrativa no solo en actuaciones desvarobrales o restrictivas de derechos (como las sanciones), sino también en actuaciones favorables, como el gasto público, las subvenciones o la adjudicación de contratos; y (ii) La posibilidad de que los particulares ejerzan potestades administrativas, como viene sucediendo tradicionalmente en el ámbito notarial o en los registros públicos, pero también se observa actualmente con su ampliación a otros campos como la certificación industrial. El capítulo también expone la consecuencia directa de la individualización del concepto: toda manifestación de poder jurídico que encaje en la definición debe someterse al *ius publicum*. Así, la delimitación del concepto se alza como un verdadero mecanismo de retorno al Derecho Administrativo, en tanto que: (i) el ejercicio de potestades administrativas se convierte en su criterio de aplicación; y (ii), el Derecho Administrativo en sí se presenta como un sistema de potestades administrativas.

En el Capítulo II, David González Gil delimita la noción del interés general como presupuesto de atribución y ejercicio de la potestad administrativa; con cantidad inmensurable y envidiable de citas doctrinales, deslinda dos dimensiones del interés general que se antojan “inescindibles e inseparables”, en tanto que coadyuvan a conocer adecuadamente el contenido del propio concepto de interés general. Una primera dimensión amplia, teórica, abstracta y genérica; y otra segunda concreta, proyectada en la imprimación de esos valores teóricos sobre la realidad en supuestos concretos.

En el Capítulo III, la profesora Rocío Navarro González parte de la necesaria conceptualización y evolución del principio de legalidad, en tanto que título habilitante para el ejercicio de potestades. Se identifican los distintos instrumentos normativos por los que se atribuyen potestades, las formas de atribución de éstas, y finaliza aludiendo al necesario sometimiento al control jurisdiccional de la atribución de potestades por parte del orden jurisdiccional contencioso-administrativo como ór-

gano especializado en el control de legalidad de toda actuación administrativa y del sometimiento de ésta a los fines que la justifican -principalmente, el interés general sólidamente analizado en el capítulo que le precede-.

Antonio David Berning Prieto se pregunta –y responde–, en el Capítulo IV, si existen actividades instrumentales, de mero auxilio o soporte material que, si bien resultan imprescindibles para el ejercicio de la potestad administrativa, no son una expresión propia y manifestación genuina de un poder público. El Prof. Berning responde, pues, a uno de los objetivos de la obra a los que anteriormente aludíamos: la delimitación del concepto de potestad con otras nociones que le son próximas.

Los Capítulos IV y V analizan el ejercicio de potestades administrativas por operadores con personalidad jurídico-privada. Si bien la temática es hasta cierto punto análoga, en el primero de ellos, Dolors Canals Ametller viene a confirmar que operadores privados en régimen de mercado son asimismo sujetos ejercientes de potestades administrativas. Por su parte, el Prof. Gamero, en el segundo de ellos, aborda el mismo supuesto, pero desde el punto de vista de las entidades con personalidad de Derecho privado pertenecientes al sector público. Parece claro, no obstante, que ambos sirven a un mismo fin: ese retorno al Derecho Administrativo que supone, en sí, la teoría general de la potestad administrativa articulada en la obra recensionada.

El último capítulo de esta Primera Parte trata el ejercicio de potestades administrativas en el empleo público. Un tema tremendamente de actualidad tras las últimas novedades normativas en materia de función pública, cuya repercusión práctica es ya plausible, pues lo abordado en este Capítulo VII tiene su reflejo en el artículo 15 del Proyecto de Ley de Función Pública de Andalucía, ya aprobado por el Consejo de Gobierno, en cuya redacción ha participado, por cierto, el autor. El capítulo concluye con un elenco de funciones reservadas a funcionarios públicos tras un exhaustivo análisis de la jurisprudencia del TJUE, del Tribunal Supremo y del desarrollo normativo de la cuestión por las Comunidades Autónomas.

La Segunda Parte de la obra, si bien la más breve al componerse únicamente de dos capítulos, no es de menor interés, pues analiza el ejercicio de potestades administrativas por poderes públicos distintos de la Administración. En particular, por parte del Poder Judicial y del Parlamento. Así, el Capítulo VIII inaugura esta segunda parte de la mano del magistrado Pedro Luís Roás Martín, que destina su aportación a desgranar el Poder Judicial como organización administrativa, como antesala del análisis de las dos principales potestades del Consejo General del Poder Judicial, la reglamentaria y disciplinaria -en la cual el autor centra su estudio-, para finalizar con la siempre controvertida cuestión del nombramiento de cargos por parte del Consejo y el control de la discrecionalidad inherente a dicha potestad.

Por su parte, los letrados de las Cortes Valencianas, Juan Antonio Martínez Corral y Francisco J. Visiedo Mazón, se adentran en la singularidad de la –quizás desapercibida– Administración Parlamentaria. Desapercibida, dado que se desenvuelve inmiscuida en el quehacer político, pero que desarrolla una verdadera actividad administrativa y es titular, también, de potestades administrativas. En particular, las de administración, contratación y gestión patrimonial, que son las principalmente analizadas por los autores.

El análisis sectorial de las potestades administrativas se aborda en la Tercera Parte de la obra, que, lejos de explorar disciplinas pacíficas como la sancionadora, se adentra en el estudio e identificación del carácter de potestad en aquellos campos difusos que tradicionalmente habían huido de esta noción, pero que hoy en día quedan y deben quedar indudablemente circunscritos en ella. Inaugurada por el Prof. Javier Lasarte Álvarez, dedica el Capítulo X a exponer el gasto público como verdadera potestad administrativa. Terreno quizás árido, pero cuyas conclusiones resultan muy reveladoras, pues confirman una de las principales evidencias que se van demostrando a lo largo de la obra: el hecho de que el concepto de potestad administrativa no se circunscribe en la actualidad a actuaciones desfavorables o restrictivas de derechos, en las que la Administración aparece investida de imperium, ejerciendo poderes exorbitantes; sino también, en actuaciones favorables o en las que, como es el caso, decide el destino de los fondos públicos.

Le sigue el Prof. José Ignacio Morillo-Velarde Pérez, que dedica el Capítulo XI a un acercamiento al concepto de potestad demanial dentro del conjunto de potestades administrativas. Para ello, comienza delimitando el objeto del dominio público frente al contenido del dominio público, tomando como referencia para la determinación de las potestades demaniales la llamada plantilla demanial, de la que hace años viene hablando un sector de la doctrina. Con estos puntos de partida, el autor se embarca en desarrollar lo que ya entonces anunció: “el dominio público se configura por la atribución y regulación legal de un conjunto de posibilidades abstractas de actuación que se engarzan en el conjunto de las potestades de otra índole propias de las diversas administraciones públicas”.

En cuanto al Capítulo XII, el Prof. Luis Miguel Arroyo Yanes explora la potestad administrativa desde la óptica de la intervención del poder público en la actividad de los particulares mediante las distintas técnicas de autorización. Parte de la Directiva de Servicios de 2006, para adentrarse –en un prolijo estudio– en cómo se ha visto afectada la intervención administrativa en el proceso autorizador o de comunicación en materia de obras.

Por su parte, la profesora M<sup>a</sup> Dolores Rego Blanco, en el Capítulo XIII de la obra, pretende resolver la cuestión sobre si el procedimiento de adjudicación de con-

tratos públicos supone el ejercicio de una verdadera potestad administrativa. Para ello, confronta la configuración legal del procedimiento de adjudicación de contratos regulada en la Ley de Contratos del Sector Público con la definición doctrinal de potestad administrativa. La autora se centra en las notas de poder unilateral, poder servicial del interés general, poder sujeto a la ley y poder controlable jurisdiccionalmente -independientemente del carácter público o privado del órgano de contratación-. Es esta última la característica -extraída de la voluntad del legislador reflejada en la LCSP-, la que se entiende como reveladora para aceptar la existencia de una potestad administrativa en el procedimiento de adjudicación de contratos públicos.

El Prof. Francisco Toscano Gil dedica el penúltimo capítulo de la obra a identificar cuáles son las potestades administrativas que atribuye la Ley General de Subvenciones, llegando incluso a establecer un catálogo de las mismas, determinando el alcance de cada potestad y concretando su intensidad. Asimismo, con gran dominio de la materia, cuida en distinguirlas de aquellas que puedan reputarse como auxiliares o de soporte de la misma.

El Capítulo XV, con el que el Prof. Francisco Luís Pérez Guerrero clausura la obra, se centra en un ámbito de innegable incidencia en la esfera del conjunto de la ciudadanía, como es la seguridad ciudadana, donde la potestad, como el propio capítulo titula, es llevada a su extremo. El autor explora al detalle el concepto de potestad a lo largo de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, elaborando también una clasificación y sistematización de las potestades administrativas presentes en la Ley analizada y, por tanto, de las que se encuentran investidos los cuerpos y fuerzas de seguridad. Por último, pero no menos importante e interesante, se hace especial hincapié en la necesidad de construir un sistema de contrapesos y garantías adecuado acorde a la intensidad del ejercicio de las potestades administrativas, de forma que aquellas -las garantías- deberán ser más férreas cuanto más intensa y restrictiva de derechos sea la potestad que se acciona.

No es descabellado tachar la presente obra de punto de inflexión en el pensamiento científico, pues se alza como una adaptación dogmática a la sociedad de hoy, abrupta y que acostumbra a bruscos cambios continuos a los que el Derecho Administrativo debe responder. Obra de proyección coaxial y enorme capilaridad en la práctica de nuestra materia por el conjunto de operadores jurídicos pese al mayor o menor grado de coincidencia que se mantenga con los presupuestos que plantea.

Supone, a mi juicio, la transformación inevitable, el New Deal, pues pese al mayor o menor grado de coincidencia que se mantenga con los presupuestos que plantea, dos hechos son innegables: (i) la capilaridad e impacto de la obra en la práctica de nuestra materia en el conjunto de operadores jurídicos y (ii), la proyección coaxial en la reorganización de las relaciones del poder público con la sociedad, cuyo interés

general se garantiza, precisamente, garantizando la aplicación -en mayor o menor intensidad- del Derecho Administrativo allá donde haya muestra alguna de potestas con independencia de la naturaleza del sujeto que la ejerce.

Agustín Martínez Solís  
PSI de Derecho Administrativo