

CAS y José Eugenio SORIANO elaboran el comentario sobre la organización de la Comunidad Autónoma de Extremadura. También el coordinador de la obra, Martín BASSOLS COMA, sintetiza el funcionamiento de la Administración Pública de la Comunidad de Madrid, destacando el esfuerzo autonómico por ordenar un territorio necesitado de la descongestión de la capital del Estado. La Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración, no ha previsto la articulación de una Administración periférica propia, aunque en la práctica la Administración haya desconcentrado territorialmente sus servicios. La Comunidad cuenta con una extensa Administración institucional y ha previsto la descentralización de competencias en las Corporaciones locales.

Por último, Ángel SÁNCHEZ BLANCO describe el peculiar régimen autonómico de Ceuta y Melilla, condicionadas por sus factores históricos, culturales e institucionales. El autor analiza la organización administrativa de ambas Ciudades Autónomas, destacando sus diferencias, y comenta cómo se articula en ellas la Administración periférica del Estado. Ante la inestabilidad social e institucional, el autor reclama una alternativa institucional, tanto nacional como europea, para Ceuta y Melilla.

Dadas las pocas previsiones organizativas contenidas en el texto constitucional, que inciden preferentemente sobre sus estructuras centrales, todas las Comunidades Autónomas poseen, junto a las instituciones comunes de contenido similar, un régimen organizativo complementario bastante variado, que obedece en unos casos a razones históricas y en otros a necesidades organizativas. También disponen de una amplia y diversa Administración institucional. Pero lo que no debe dejarse de apuntar es que el aparato administrativo de nuestras Comunidades Autónomas presenta impresionantes magnitudes que, en algunas ocasiones, deberían simplificarse para contener el gasto público. Entre otras muchas cuestiones, debe destacarse, por último, que son muchas las voces que reclaman, con insistencia, una mayor descentralización territorial, para lo que el régimen insular puede servir de ejemplo.

Nos encontramos, pues, ante una obra trabajada y muy importante, que intenta sintetizar los principales problemas existentes en nuestra Administración autonómica y propone soluciones a los mismos. El completo estudio comparativo existente ayuda a analizar las distintas singularidades de cada Comunidad o Ciudad Autónoma, lo que permite extraer importantes conclusiones y tener una clara visión de conjunto.

Jesús DEL OLMO ALONSO  
Universidad de Alcalá

CAMMELLI, Marco: *La pubblica amministrazione. Cosa è, cosa fa e come è cambiata la pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bolonia, 2004.

I. La propuesta liberalizadora ha adquirido desde hace algunos años un alcance notable sobre un buen número de actividades económicas. Actividades económicas tradicionalmente configuradas como servicios públicos de titularidad de la Administración. Por motivos de distinta índole, tales servicios han sido despubblicados, al entenderse que dicha despubblicación era el paso previo ineludible para la existencia de una pluralidad de empresas y de un verdadero mercado. Sin embargo, el proceso mencionado no ha venido a suponer la completa retirada de la Administración de ninguno de aquellos servicios liberalizados. La más que notable incidencia de éstos sobre los intereses colectivos ha conllevado que dicho retraimiento haya podido ser solamente parcial o limitado. Se ha ceñido, en concreto, al ámbito de la titularidad y de la gestión. No ha afectado, pues, a otros aspectos también decisivos, tales como la regulación, ordenación (típicamente autorizaciones), planificación, limitación, control o sanción; aspectos éstos que, a partir de ahora, centrarán el interés de las Administraciones públicas.

Así las cosas, aunque no cabe ocultar las transformaciones ya producidas y las que sin duda se habrán de producir (por ejemplo, de la mano del controvertido proyecto para liberalizar el mercado de

servicios en la Unión Europea, contemplado en la denominada Directiva *Bolkestein*, es lo cierto que la Administración preside, organiza y controla, aun hoy, buena parte de estas actividades, incluso de las más cotidianas. Dicho de otro modo, por grandes que sean las transformaciones producidas no parece que la Administración vaya a perder su papel de principal actor en la vida social. Antes bien, está destinada a intervenir decisivamente en el sistema político, económico y social, conservando un protagonismo esencial en ámbitos de tanto relieve como, entre otros, el desarrollo económico o la corrección de los desequilibrios interterritoriales.

A partir de esta idea, el Profesor Marco CAMMELLI, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Bolonia, sostiene en esta obra una visión rigurosa de la evolución que, en sus distintos matices, experimenta la Administración en el último siglo y medio. Se trata, con todo, de una experiencia que, en no pocos casos, resulta cercana a la española, ofreciendo valiosas explicaciones a los supuestos que se plantean en nuestro ámbito geográfico. El común origen continental europeo y la intensa inspiración francesa de los sistemas italiano y español así lo permiten.

II. El autor comienza abordando la tarea de explicar, de modo sucinto, lo que es la Administración pública. La cuestión, sin embargo, como advierte de inmediato, no es puramente conceptual sino de Derecho positivo. Debe afrontarse, pues, sobre la base del Ordenamiento vigente. Sin embargo, cada norma jurídica maneja un concepto de Administración pública distinto, más o menos amplio en virtud de la materia que regula y del concreto interés público perseguido. Se dan, pues, varias soluciones, lo que permite a nuestro autor sostener, utilizando una fórmula expresiva, que se trata de «una definición de geometría variable».

Con todo, el distinto alcance que se dé a la noción de Administración pública no posee una trascendencia únicamente jurídica, sino también política. Trascendencia referida, especialmente, al cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco de la Unión Europea con el

denominado Pacto de Estabilidad y Crecimiento<sup>1</sup>.

III. Para comprender en toda su extensión una realidad tan extraordinariamente amplia y compleja como es la Administración pública, se hace imprescindible apelar al método histórico. En efecto, para captar el verdadero significado y utilidad de las instituciones, el jurista precisa apoyarse en una investigación de este tipo<sup>2</sup>. Investigación que en la obra que nos ocupa es abordada por el Profesor CAMMELLI con notable rigor, claridad y precisión.

El citado Profesor desentraña y explica los dos perfiles esenciales que han ocupado a la doctrina desde los orígenes del constitucionalismo. Por una parte, la Administración vista como realidad política, como poder del Estado, es decir, en su relación con la autoridad y el poder político (esta perspectiva vincula el papel y la forma y extensión de los cuadros administrativos con la evolución de las formas del poder político y del Estado<sup>3</sup>). Y, por

<sup>1</sup> Italia es, justamente, uno de los países firmantes del Pacto de Estabilidad que mayores dificultades ha mostrado en el cumplimiento de sus exigencias, como recientemente ha puesto de manifiesto el propio Tribunal de Cuentas italiano. No obstante, el Pacto ha sido objeto de reforma por acuerdo de los Jefes de Estado y de Gobierno adoptado el 22 de marzo de 2005. La reforma que introduce este acuerdo, si bien mantiene los límites de déficit y deuda públicos, flexibiliza en la práctica las reglas de disciplina presupuestaria, de forma que los Estados miembros deberán tender al equilibrio presupuestario en épocas de bonanza económica, pero en coyunturas menos favorables podrán fomentar el crecimiento apelando a un incremento del gasto público.

<sup>2</sup> «Sólo el campo totalizador de la historia —apunta GARCÍA DE ENTERRÍA— puede ilustrarnos sobre la efectiva función política y social de las instituciones» (cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Dos estudios sobre la usucapción en Derecho administrativo*, 3.<sup>a</sup> ed., Civitas, Madrid, 1998, págs. 15-16).

<sup>3</sup> Para GARCÍA DE ENTERRÍA, «el tema de la Administración es visto primariamente como una realidad política» (cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración española. Estudios de ciencia de la Administración*, 6.<sup>a</sup> ed., Civitas, Madrid, 1999, pág. 39).

otra parte, el aspecto funcional, lo que la Administración hace, esto es, las funciones y competencias que asume.

Se trata de dos aspectos cruciales de la misma realidad, que a menudo aparecen entremezclados al ser interdependientes y estar combinados de distintas formas. Sin embargo, ninguno de ellos puede ser ocultado en beneficio del otro. En este aspecto, la concepción de CAMPELLI guarda ciertas semejanzas con la que en la doctrina española sostiene el Profesor MUÑOZ MACHADO, por entender que el Derecho administrativo no se circunscribe únicamente a regular el régimen específico o propio de la Administración pública sino también los medios de que se vale y los fines que ha de perseguir<sup>4</sup>.

Desde el primero de los aspectos apuntados, esto es, el que observa la Administración como poder, es desde el que ha de examinarse la evolución histórica de la misma.

El advenimiento del Estado de Derecho y del constitucionalismo posrevolucionario francés marca el nacimiento en el continente europeo de una nueva Administración, cuya base legitimadora no estará ya en la voluntad del soberano sino en la escrupulosa observancia de la ley, fuente única de cuantos poderes y prerrogativas tiene confiados. Sin embargo, la ruptura con la situación anterior no es completa, pues la legitimidad de la que se reviste la Administración continúa derivando de una instancia superior, no representada ahora por la *voluntas* soberana sino por la ley, que ha de ser cumplida fielmente. La legitimidad coincide, pues, con la legalidad.

Por su parte, el origen del Derecho administrativo se sitúa en la Revolución francesa, pues sólo a partir de entonces se afirman los principios de la división de poderes y de legalidad y adquiere carta de naturaleza un sistema de justicia administrativa que garantiza que la Administración actúa dentro de los límites de la legalidad. Estos trazos esenciales sobre los que se asienta el Derecho administrativo marcan el punto de ruptura con el

sistema del Antiguo Régimen, en el que no había existido una verdadera organización administrativa que fuera posible identificar formalmente al hallarse confundidos los poderes del Estado. Es justamente a partir de entonces cuando comienzan a establecerse garantías de control de los poderes públicos, lo que permite que los privilegios con los que cuenta la Administración comiencen a convertirse en un instrumento al servicio de los ciudadanos.

El Derecho administrativo aparece, de este modo, con una doble faz: como el Ordenamiento que hace posible el sometimiento de la Administración a la legalidad y, al propio tiempo, como un conjunto de técnicas, reglas y principios peculiares frente al Derecho común. Se trata de un régimen especial que se mantiene a caballo entre los tradicionales privilegios del poder y su nueva justificación en el servicio objetivo al interés general (así, el artículo 103.1 de nuestra Constitución).

La Administración pública continental europea se muestra, pues, con una doble cara: como instrumento del poder y como aparato al servicio del ciudadano.

Sin embargo, la diversidad inicial de la experiencia anglosajona, basada en la distinta solución dada al problema de la Administración como poder<sup>5</sup>, pone de relieve una vez más la importancia de este perfil en el estudio de la Administración. La evolución del régimen jurídico de la Administración en los países anglosajones parte de un cierto rechazo a establecer un verdadero y propio aparato administrativo, al encontrarse los órganos administrativos sometidos al *common law*, es decir, al mismo régimen que los particulares y no a reglas especiales. En definitiva, no disfrutaban de un orden jurisdic-

<sup>5</sup> Dicha diversidad tiene su origen en la distinta interpretación dada al principio de división de poderes. Mientras en el continente se interpretó el principio como una prohibición absoluta a la jurisdicción ordinaria de inmiscuirse en la actuación administrativa, en Inglaterra se entendió al revés: como sometimiento de la Administración a los jueces comunes; *vid.* J. R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo, I. Parte General*, 15.ª ed., Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2004, págs. 26-27.

<sup>4</sup> *Vid.* S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, tomo I, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pág. 60.

cional propio. Hoy, en cambio, los sistemas administrativos continental y anglosajón se han aproximado sensiblemente (hecho que se hace más nítido por la armonización de dichos sistemas como consecuencia de su integración en la Unión Europea), sin perjuicio de la permanencia de algunas significativas diferencias estructurales.

En definitiva, la evolución histórica de la Administración pública y de los órganos que la componen está ligada a la propia historia de los sistemas constitucional y político.

Tres son los aspectos principales sobre los que dicha relación ha proyectado su virtualidad: 1) la creación y el alcance de la Administración (esto es, la extensión de las estructuras organizativas); 2) los principios de la organización administrativa y su funcionamiento (centralización o descentralización, órganos unipersonales o colegiados, actuación directa o a través de la creación de entes públicos, etc.); 3) la definición del correspondiente estatuto institucional. La decantación de este estatuto tiene lugar al producirse la separación de la Administración respecto de los poderes legislativo y judicial, separación que hace surgir de inmediato la cuestión del correcto ejercicio del poder por aquélla y de las garantías de los derechos y libertades del ciudadano. Aspectos, estos últimos, que son confiados al Derecho administrativo, cuya función es doble: como garantía del ciudadano frente a la Administración y de ésta respecto de los demás poderes del Estado.

IV. El segundo factor que incide directamente sobre el modelo organizativo, esto es, sobre el alcance del cometido de la Administración pública, es el relativo a las funciones y competencias que en cada lugar y momento histórico tiene asignadas. Si bien las denominadas funciones de autoridad o poder público (defensa, justicia, hacienda, orden público) permanecen en cierta medida estables con independencia del momento histórico y de la forma de Estado adoptada, el resto, la denominada Administración prestacional en sentido lato (desarrollo económico, servicios sociales, obras públicas, transportes, territorio y urbanismo, medio ambiente, etc.), ha registrado una notable

expansión. Ha de advertirse, con todo, que la incidencia del incremento de las necesidades públicas a satisfacer en el tamaño de las Administraciones depende de varios factores, entre los que destaca el grado de desarrollo de la sociedad. Cuanto mayor es éste, menor es la necesidad de intervención directa de la Administración.

Efectuadas estas precisiones, nuestro autor observa que las principales razones de la expansión de las Administraciones públicas (y, consiguientemente, del gasto público) están ligadas principalmente a dos procesos que se consolidan en el siglo XX y que están conectados entre sí: la intervención administrativa en la economía y el surgimiento del Estado social.

El efecto de estos procesos sobre la Administración ha sido muy profundo. Por un lado, ha tenido lugar una transferencia creciente de cuotas de poder decisivo a favor de la Administración, cuyo objetivo no es sólo la ejecución de lo dispuesto en la ley. Se le confía, además, la función de conformar, organizar, estructurar y dirigir el desenvolvimiento de la sociedad para hacerla más justa y extender el bienestar a toda la población. La justificación del poder estatal se hace recaer, precisamente, en la consecución del máximo bienestar de los administrados.

Todo ello provoca un serio problema de legitimación, pues ésta descansa precisamente en la ley que ahora se limita a dar indicaciones de principios dejando una amplia capacidad de decisión discrecional en manos de la Administración. Dicha falta de legitimación intenta salvarse a través de dos vías fundamentales. En primer lugar, mediante la participación de los ciudadanos en el funcionamiento de la Administración<sup>6</sup>. De este

<sup>6</sup> «La idea de participación de los administrados en los procesos de decisión —afirma GARCÍA DE ENTERRÍA— parece capaz no sólo de disminuir las disfunciones organizativas y burocráticas, sino también de obtener un nuevo *consensus*, una legitimidad nueva (Chevalier) que permita superar la crisis actual del mando autoritario; constituye así la ideología participativa un verdadero contrapunto al desarrollo de los sistemas burocráticos» (cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 12.<sup>a</sup> ed., Thomson-

modo, la tradición constitucional que había justificado una concentración del principio representativo popular en el poder legislativo va a quedar superada. Pero la falta de legitimación se afronta, a su vez, mediante la descentralización administrativa, transfiriendo a las Corporaciones locales, entidades administrativas que responden al principio representativo, competencias que inicialmente correspondían a Administraciones superiores organizadas de acuerdo con el principio institucional-burocrático.

Se trata, en definitiva, de la búsqueda de formas de legitimación añadidas respecto de la general de la representación política, signo de la insuficiencia de esta última.

En suma, junto a las tradicionales formas de actividad administrativa que hemos denominado de poder público, aparece paulatinamente una vastísima Administración prestacional. Ambas realidades presentan importantes diferencias en cuanto a organización (burocrática pública la primera y a menudo en forma mercantil la segunda), Derecho aplicable (público o privado), controles, personal al servicio de la Administración, etc. Por tanto, más que de Administración pública y de Derecho aplicable a la misma, debe hablarse de Administraciones públicas y de distintos regímenes jurídicos aplicables, de entre los cuales el público, el Derecho administrativo, ya es sólo una parte, aunque siga siendo la prevalente.

V. A partir de estas ideas generales sobre el nacimiento de la Administración pública y su evolución, la monografía hace un recorrido por la experiencia administrativa italiana, desde la unificación o creación del Estado (1860-61) hasta nuestros días.

Civitas, Madrid, 2004, págs. 84-85). Sin embargo, los supuestos efectos beneficiosos de las técnicas de participación son polémicos; así, PARADA VÁZQUEZ opina que aparte de desvirtuar el «proceso general de representación democrática, implican una mayor complejidad y lentitud en los procedimientos de toma de decisiones y la oportunidad de nuevos motivos de infracción y de causas de invalidez de los actos administrativos» (cfr. J. R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo*, I, op. cit., pág. 32).

De este recorrido conviene destacar la idea central de la que parte el autor, que reproduce ciertos rasgos que, a mi juicio, se dan también en la propia evolución española. Se trata, además, de rasgos que están de viva actualidad en el debate político de nuestro país.

En Italia, tras la unificación, del mismo modo que algo antes en España, se implanta el modelo centralista francés. La razón es una vez más política: la centralización administrativa es sentida como un elemento clave para la defensa y el sostenimiento de la frágil unidad política tan venturosamente alcanzada. Unidad administrativa, pues, para el logro y garantía de la unidad política.

La centralización operada en el siglo XIX se fundamenta sobre dos elementos principales. En primer término, sobre el modelo ministerial, burocrático y jerarquizado, modelo que permite garantizar; al mismo tiempo, la pluralidad de las estructuras operativas (centrales y periféricas), la unidad del nivel de mando y la uniformidad en la ejecución.

El segundo elemento que asegura la centralización se representa en el marco de las relaciones entre la Administración estatal y las locales. Dichas relaciones se asientan sobre la preeminencia de la primera, lo que permite afirmar que el siglo XIX es el siglo del protagonismo de la Administración central.

Sin embargo, la heterogeneidad socioeconómica y cultural de los diversos territorios y el arraigo de formas institucionales bien diferenciadas, aconsejaban decantarse por la descentralización. Un modelo de centralización administrativa tan marcado, difícilmente podía regir en un contexto tan distinto de aquel en el que se ideó. Dicho contexto afecta inevitablemente al modelo elegido deformándolo de un modo muy acusado, lo que da lugar a una realidad administrativa muy distinta de la francesa.

Las transformaciones administrativas surgidas a lo largo del siglo pasado para dar respuesta a las demandas que emergen del proceso de industrialización, con el advenimiento del Estado social y la intervención administrativa en la economía, no han sabido o no han podido corregir este estado de cosas. Sí tiene lugar, en cambio, un importante incremento de

la burocracia y del gasto público; comienzan, a su vez, a proliferar entes y sociedades públicas con especializaciones funcionales, que abren paso a las denominadas «Administraciones paralelas». Todos estos aspectos se acentuarán con la instauración de la República, a pesar de que la Carta Magna de 1947-48 previera como principio fundamental de aquélla, el reconocimiento y la promoción de las autonomías locales.

Hasta las reformas de los años 1999 y 2001, la Administración pública no se asienta firmemente sobre bases constitucionales. La nueva redacción dada al Título V de la Constitución, además de un nuevo reparto de competencias legislativas entre el Estado y las Regiones, atribuye a los Ayuntamientos la competencia administrativa general. Así pues, las demás Administraciones públicas (provinciales, regionales y estatal) resultan titulares, únicamente, de las funciones administrativas que les corresponden con base en los principios de subsidiariedad (denominada «vertical»), diversidad y adecuación.

VI. La parte final de la monografía está dedicada al estudio del período que va desde el año 1990 al 2000, el de mayor empeño reformador de la Administración pública italiana desde la unificación.

Previamente, el autor nos ayuda a comprender por qué entra en crisis el viejo modelo administrativo. Entre otros factores, el más importante es la integración europea. Ésta supone no sólo un nuevo régimen jurídico al que las Administraciones de los Estados miembros de la Unión Europea deben amoldarse, sino también el nacimiento de una nueva Administración, la comunitaria, que va a disputar ciertos espacios a la hasta ahora hegemónica Administración estatal. Determina, por lo demás, la introducción en los Derechos internos de nuevos principios (proporcionalidad, subsidiariedad) o la modificación de otros ya conocidos para hacerlos más operativos (publicidad, concurrencia). Entraña, en fin, la exigencia de cumplir con los límites impuestos por el Pacto de Estabilidad; límites que han logrado poner freno, por vez primera, al incremento del gasto público como medio para encarar cualquier reforma administrativa.

A partir de estas premisas, el Profesor CAMELLI nos descubre cómo se va diseñando, en su integración con el Ordenamiento comunitario, un nuevo sistema administrativo.

El primer aspecto que se destaca es el relativo a las reformas que atañen a la acción administrativa. Cabe reseñar, en este aspecto, la promulgación en 1990 de la primera regulación general del procedimiento administrativo.

El segundo aspecto hace referencia a la organización administrativa, punto de vista desde el que se observa una clara tendencia hacia una Administración pública de dimensiones más contenidas. Bien sea por el juego del principio de subsidiariedad (tanto vertical, entre las distintas Administraciones públicas territoriales, como horizontal, entre sujetos públicos y privados —empresas, asociaciones—) o por el de las privatizaciones, ya sean formales (por ejemplo, la transformación en sociedades anónimas de capital público de los entes municipales encargados de la gestión de los servicios locales) o sustanciales (en las que cobra especial relieve la actividad administrativa de regulación y el nacimiento de las denominadas Autoridades independientes).

A su vez, la relación de trabajo de los empleados públicos ha evolucionado desde su regulación, como es normal en nuestro país, por el Derecho administrativo, a serlo por el Derecho privado. La decisión se justifica, entre otras razones, en que la contratación es el mejor instrumento para encuadrar las exigencias de los empleados públicos y sus expectativas laborales. Es también el mejor instrumento para evitar las discriminaciones de tratamiento jurídico debidas sólo a la naturaleza de la relación de trabajo cuando las funciones desarrolladas son idénticas.

Otros aspectos que caracterizan al nuevo sistema administrativo son, por una parte, la distinta relación entre la política y la burocracia y, por otra, el reajuste del tamaño de la Administración estatal, reajuste ahora, al fin, en favor de las Administraciones regionales y locales. Destaca, asimismo, el surgimiento de entidades de cooperación entre distintos niveles institucionales, denominadas Conferencias permanentes (que recuerdan a nuestras

Conferencias sectoriales), así como de las Autoridades independientes (al igual que en el resto de los Estados europeos, esencialmente por exigencias del propio Ordenamiento comunitario). Las mencionadas Conferencias tienen su origen en una doble motivación: de una parte, el crecimiento de las Regiones y de los entes locales y, de otra, la falta de adecuación del Senado, que, del mismo modo que el español, no ha sido transformado en Cámara de las autonomías y tampoco parece que vaya a serlo plenamente por la reforma constitucional hoy en marcha.

VII. En resumen, tras un siglo de fuerte estabilidad y continuidad, la Administración pública italiana se encuentra en un momento de acelerado cambio, proceso que no ha acabado todavía. Se trata de una transformación respecto del pasado que parece destinada a consolidarse, porque camina unida a procesos que perduran en el tiempo, tales como la integración europea, la relevancia de la descentralización regional y local o la crisis de la legitimación política y de la ley.

El lector tiene ante sí una obra breve pero densa, que aborda la materia sin erudiciones estériles y que presenta las ideas desde un análisis riguroso. Merece especial consideración el esfuerzo realizado por el autor para sintetizar las claves jurídicas del proceso que describe. Se trata, en suma, de una obra importante y útil, así como una obra de carácter formativo, aspectos todos ellos que hacen muy recomendable su lectura.

Rafael FERNÁNDEZ ACEVEDO  
 Doctor en Derecho  
 Profesor de Derecho Administrativo  
 Universidad de Vigo

COLAÇO ANTUNES y SAINZ MORENO (coords.):  
*Colóquio luso espanhol. O acto no contencioso administrativo. Tradição e reforma*, Ed. Almedina, Coimbra, 2005, 340 págs.

1. Sin pretender recaer en ese paraíso de los conceptos que IHERING denunciara en relación con los pandectistas, no cabe

duda del interés que siempre despierta un estudio sobre el acto administrativo como objeto del procedimiento, abordado, en este caso, desde la perspectiva de dos ordenamientos, sin duda cercanos pero distintos, como son el español y el portugués. En último término, se trata, nada menos, que de dar cobertura doctrinal a la protección de los ciudadanos frente a los poderes públicos a través del proceso contencioso-administrativo. Para abordar semejante empresa, sus responsables, los Profesores COLAÇO ANTUNES y SAINZ MORENO, han recurrido a un más que notable plantel de profesores en el que la parte portuguesa y la española han quedado perfectamente equilibradas con cinco representantes cada una, lo cual ha permitido dar una completa visión general de los aspectos más destacables de la regulación de ambos Derechos. Destaca, sin embargo, el ingente esfuerzo afrontado por el coordinador luso, cuyo verbo florido encontramos en dos de las comunicaciones, amén de en la presentación y cierre del coloquio, presencia en cualquier caso más que razonable, toda vez que el Profesor de Oporto ha dedicado repetidamente su atención a esta materia, como lo prueban estudios tales como *Para um Direito Administrativo de garantia do Cidadão e da Administração - Tradição e Reforma* (2000) y *O Direito Administrativo e a sua Justiça no Início do Século XXI* (2001).

2. Pasando ya al contenido de las distintas ponencias, éstas se abren con tres aportaciones relativas al régimen de los actos administrativos en el Derecho comunitario. Inicia este apartado el Profesor ALONSO GARCÍA, con un trabajo que, en esencia, constituye un llamamiento a perfilar en el Derecho de la Unión un concepto de acto administrativo contrapuesto, al igual que sucede en los Estados miembros, al de disposición general. En efecto, se dice, no puede hablarse siquiera de que los Tratados empleen una noción análoga a la de acto administrativo, puesto que, todo lo más, se refieren a los actos en sentido genérico, es decir, comprensivos tanto de las normas como de los actos *stricto sensu* (arts. 250 y 251, así como 192). Bien es verdad que, en cambio, el Tribunal de Justicia sí ha tenido ocasión para destacar diferencias en cuanto al régimen jurídico de unas y