

suscitan algunos aspectos del trabajo.

Hay momentos en que la autora parece frenar su discurso intelectual y no conduce hasta sus últimas consecuencias la proyección del Derecho europeo sobre la realidad española. Así, por ejemplo, al considerar el sometimiento de los colegios profesionales a las reglas de contratación pública (págs. 87 y 196) parece mostrarse contraria a calificarlos como organismos o entidades de Derecho público a efectos contractuales, interpretación que resulta difícil de compartir, atendidos los fines de interés general que persiguen y la obligatoria asociación y financiación que pesa sobre sus miembros. O, también, puede resultar paradójico que dedique un interesante epígrafe del libro a analizar si las sociedades mercantiles de titularidad pública pueden ser consideradas Administraciones públicas, para seguidamente calificar la utilización de estas formas jurídico-privadas como una huida del régimen administrativo con la que eludir controles o como un velo que las enmascara y es preciso levantar. Dejando de lado los supuestos patológicos que sin duda existirán, creemos que la Administración pública que actúa con formas privadas no deja de ser tal Administración y que, por el contrario, ve enriquecida la panoplia de instrumentos con que perseguir eficazmente sus fines; por lo que tales técnicas de actuación no son huida ni velo, sino evolución del Derecho administrativo, más si cabe ahora que, como da cuenta el libro, empiezan a adaptarse reglas específicas de contratación pública para la Administración que opera con formas privadas.

IV. Conviene volver sobre los aspectos formales de la publicación. El contenido, estilo, extensión y claridad expositiva invitan, como eficaz reclamo, a la relectura enriquecedora del libro, y en cada ocasión no sólo aprenderá el lector, sino que al universitario le suscitará numerosas reflexiones sobre uno de los temas centrales del Derecho administrativo.

En definitiva, si el lector ya ha manejado el anterior y muy citado libro de Belén NOGUERA, *Las servidumbres de la Ley de Costas de 1988* (Marcial Pons,

Madrid, 1995), puede asegurarse que con éste no quedará defraudado; pues viene cargado de razones, aquí sólo apuntadas, para hacer de él una lectura vivamente aconsejada.

Jorge GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ

NÚÑEZ LOZANO, M.<sup>ª</sup> del Carmen: *Las actividades comunicadas a la Administración. La potestad de veto sujeta a plazo*, Marcial Pons, Madrid, 2001, 230 págs.

Las actividades de los particulares se han sometido, a lo largo de los años, a distintas técnicas preventivas o de control ejercidas, generalmente, por parte de las distintas Administraciones. La injerencia pública en las actividades individuales obedece a la necesaria protección que de los intereses generales predica la propia Constitución (art. 103). La virtualidad y la legitimación del ejercicio de los intereses privados dependen, en primer y último término, del respeto brindado para con la conveniencia colectiva o común.

En el ámbito de la policía administrativa la licencia, como técnica preventiva, se erige, sin lugar a dudas, como la fórmula fiscalizadora por antonomasia; pues brinda a la Administración potestades adecuadas (acaso idóneas) para la preservación de dicho interés general. La obtención de una licencia, y en general de cualquier título público legitimador, presupone un resultado feliz en el cotejo, a manos de la propia Administración, de la iniciativa privada con la realidad legal vigente. Del mismo modo que otorga al particular seguridad y confianza en el tráfico jurídico, la licencia se configura como el auténtico derecho de la actividad, en base al cual poder controlar y reprimir eventuales desviaciones o corruptelas. Existen, no obstante, ciertas actividades que, sea por su propia naturaleza, sea por mera opción legislativa, quedan eximidas de someterse a ella. Se trata de actividades de libre ejercicio, el desarrollo de las cuales no depende, en modo alguno, de

una previa aquiescencia pública; actividades sujetas a mera comunicación.

En las páginas iniciales de esta monografía, la profesora NÚÑEZ LOZANO delimita el objeto de estudio: las comunicaciones a la Administración sujetas a una potestad de veto confinada en el tiempo. Así, se definen los contornos de este trabajo concebido a propósito del segundo ejercicio de titularidad de su autora. La comunicación a la Administración con potestad de veto sujeta a plazo se describe como «una técnica de intervención administrativa sobre las actividades de los particulares que presupone la libertad de su ejercicio, ya que para su desarrollo no es necesario el consentimiento de la Administración». La comunicación a la Administración con carácter previo al ejercicio de una de estas actividades es un deber ineludible del particular. La comunicación no sólo instaura un mecanismo indispensable de información, sino que genera un deber de fiscalización pública sujeto a un plazo. Si transcurrido dicho período no existe manifestación en forma de veto o prohibición, debe entenderse que la Administración no se opone a la actividad comunicada. La consecuencia lógica es, por tanto, que la actividad podrá ejercerse siempre que resulte conforme a Derecho y sin necesidad de obtención previa de título administrativo.

La monografía se estructura formalmente en cuatro capítulos. Las explicaciones en relación con la declaración de inicio de actividad, prevista por el Derecho italiano, como figura análoga a la comunicación previa en el ámbito comparado, ocupan íntegramente el primero de ellos. Los discernimientos acerca de la naturaleza y del régimen jurídico de la comunicación en nuestro país integran los capítulos II y III, respectivamente. Finalmente, el último capítulo nos reserva un análisis tipológico de las actividades y un acertado apunte sobre los principales motivos de la creciente introducción de esta técnica en nuestro ordenamiento.

El examen, en la primera parte de la obra, de la *denuncia di inizio di attività o autodenuncia* tiene una importante razón de ser. A diferencia de lo aquí acontecido, sí ha existido en el Derecho ita-

liano un destacado interés doctrinal por esta técnica desde su introducción general en la Ley 241/1990, de 7 de agosto, de nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a los documentos administrativos. Los estudios y reflexiones acerca de este modelo de intervención son fruto de una década de lucubraciones que han procurado un análisis riguroso y han servido para plantear más de un debate doctrinal acerca, por ejemplo, de las potestades de la Administración o del derecho de los terceros. Las aportaciones de profesores como CERRULLI IRELLI, CARNEVALE, VESPERINI, TRAVI o PAJNO son capitales en la sólida construcción de la fórmula de la autodenuncia. Así, la autora nos hace partícipes de aquellas de sus discusiones que, en distintos foros, continúan a día de hoy vigentes y sin alcanzar consenso. Estas discusiones son fruto de una serie de interrogantes trasladables, en realidad, a nuestro ordenamiento; y planteadas ahora por la profesora NÚÑEZ serán, con gran seguridad, susceptibles de ocasionar un mayor interés por la materia.

En nuestro país son varios los sectores en los que se acude a la comunicación previa con potestad de veto. Sin embargo, dicha técnica nunca ha sido merecedora de una regulación ordenada y coherente; no ha sido dotada, en suma, de un marco normativo de referencia. Las consideraciones y perspectivas de la doctrina italiana que la autora da a conocer resultan ser, a todas luces, un relevante punto de partida, así como una información y un testigo privilegiado en la tarea de elaboración, en España, de una teoría general sobre la materia. El presente libro se instituye como un hito destacado en dicho propósito.

En el segundo capítulo la autora pretende inferir, y así lo consigue, la naturaleza jurídica de las comunicaciones con potestad de veto sujeta a plazo, a partir de una evidente fórmula de delimitación negativa. De esta forma repara en una individualizada y pormenorizada distinción de las figuras afines a la estudiada. Distinguiendo, a modo de ejemplo, la comunicación sujeta a veto de las «simples comunicaciones», las «comunicaciones que habilitan a la Adminis-

tración para intervenir», las «autorizaciones» o las «consultas», logra, desde un principio, precavar equívocos y perfilar, a la vez, el contorno deseado.

La comunicación se define como una técnica de intervención administrativa, como un instrumento de control de carácter preventivo en relación con actividades libres, cuyo ejercicio no resta supeditado a la previa obtención de título administrativo alguno. Se modula, por consiguiente, la tradicional potestad autorizatoria de las Administraciones públicas, que conservan, por un lado, la potestad para prohibir la actividad (siempre que resulte contraria a Derecho) mediante la formal interposición del veto; y son privadas, por otro, de potestad para autorizar expresamente.

La prescindibilidad del acto administrativo habilitante supone uno de los aspectos más característicos de la figura y, por extensión, plantea una de las cuestiones más destacadas de esta obra. Se cuestiona y se matiza, a lo largo del libro, la concepción clásica del acto y del procedimiento administrativo y la idea, en suma, de que en general todo procedimiento deba finalizar necesariamente con la emisión de un acto jurídico. La autora preconiza la lógica emancipación de estos dos conceptos (procedimiento y acto).

La carencia de una regulación general de la comunicación en nuestro Derecho obliga, previamente a cualquier intento de interpretación, a llevar a cabo una labor de construcción dogmática de la figura. Con este propósito se da comienzo al tercer capítulo, donde la determinación del régimen jurídico supone un auténtico esfuerzo inductivo que, a partir de una realidad normativa dispersa e inexplorada, contribuye a establecer un orden conceptual al hilo de la lógica del procedimiento.

La construcción de la figura depende en buena medida de la articulación de un *iter* procedimental que, como lugar de encuentro entre la Administración y el ciudadano, sea garante de los derechos del interesado y de terceros y se establezca como marco donde ejercer la Administración sus potestades de veto. La inexistencia de un procedimiento formalizado dota de más relevancia, si

cabe, a la labor realizada por la autora. Las reflexiones acerca de la iniciación del procedimiento, sus posteriores hipotéticos trámites y, por último, su terminación no rehúsan el posible recurso a la regulación general contenida en la Ley 30/1992. A pesar de que la totalidad de sus trámites se orienten a la producción de un acto administrativo, el recurso a esta Ley resulta, en ocasiones, inevitable.

Dentro del procedimiento, el veto de la Administración, como acto administrativo de oposición a la actividad de los particulares, se erige como la única manifestación expresa susceptible de emanar del poder público. Podrá materializarse a través de una prohibición directa o a través de la imposición de determinadas condiciones, pero en todo caso se fundará en una disconformidad de la actividad con el Derecho vigente y se emitirá en el tiempo previsto. Las explicaciones acerca de las modalidades, la motivación y los efectos de la interposición del veto coadyuvan a la comprensión de su naturaleza jurídica. Es más, dan respuesta, en parte, a uno de los interrogantes más acuciantes: si cabe la posibilidad de intervención administrativa transcurrido el plazo de tiempo previsto para su oposición. La profesora NÚÑEZ propone distintas hipótesis y, al apostar con solidez y convicción por aquella que permite, en todo caso, la intervención administrativa, esboza ya sus posibles consecuencias y cuida de asentar un cuadro básico de responsabilidades.

Una de las últimas cuestiones a debatir en relación con el régimen jurídico de la comunicación la constituye la figura de los terceros interesados. Mientras que en Italia la posición jurídica del tercero pretende salvaguardarse reservando la utilización de la autodenuncia respecto a actividades con efectos únicamente en el ámbito individual, en nuestro país la situación no es, desafortunadamente, la misma. Se utiliza la comunicación previa con potestad de veto en relación con el ejercicio de actividades que sí son susceptibles de afectar a terceros con intereses contrapuestos, cuyas posibilidades de defensa son ya de por sí escasas. Una vez más, no obstante, se brindan soluciones concretas articulando las possibili-

dades de actuación y defensa de una manera congruente y gradual (de menor a mayor grado de satisfacción en las prestaciones)

El último capítulo se ocupa, en primer lugar y a modo de recordatorio, de establecer la tipología de actividades sujetas a comunicación previa: sus múltiples manifestaciones, los hechos diferenciales, las notas comunes, su heterogéneo origen y su finalidad. En segundo lugar, se repara en la búsqueda de los motivos de la creciente utilización de esta técnica. No se ignora la influencia de concretas Directivas comunitarias, como tampoco se prescinde de su observación desde el prisma de «*la configuración de la técnica como alternativa a la técnica de la autorización, en un contexto de liberalización y de pretendida simplificación administrativa*».

Como sabemos, muy pocos son los autores que, a día de hoy, se han detenido en el análisis de la figura de la comunicación. No existen, por tanto, posturas doctrinales asentadas que preconicen una u otra interpretación de sus características, sus límites o su finalidad. Cabe destacar, sin embargo, que es rasgo común a todos ellos relacionar esta técnica con los objetivos de una actual tendencia a la simplificación administrativa, en concreto con una simplificación procedimental. Conviven, aunque a nivel muy reducido, distintas posturas: hay quien identifica en la comunicación un auténtico exponente de simplificación (como es ya ampliamente manifiesto en el país italiano), y hay quien relativiza que sirva, de modo premeditado y consciente, a sus objetivos (como es el caso de la profesora NÚÑEZ LOZANO en relación con la comunicación con potestad administrativa de veto sujeta a plazo). Sea como fuere, esta posible conexión no deja indiferente.

La excesiva producción de normas que durante décadas ha protagonizado el panorama administrativo español, y en ocasiones una excesiva intromisión pública en la esfera de los administrados, han propiciado una creciente demanda de contención. La exigencia de una menor intervención en aquellos ámbitos en donde el retroceso público resulte aconsejable otorga a la comunica-

ción previa un indiscutible valor. No sólo es apta para constituirse como el régimen aplicable respecto a determinadas actividades cuya naturaleza rehúye una técnica distinta, sino que actualmente se establece, cada vez más, como una opción legislativa. Así lo muestran recientes disposiciones como la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración ambiental (cuyo ejemplo de comunicación queda, no obstante, fuera de los límites trazados por la autora). Esta Ley, pionera en la introducción del concepto comunitario del trato integrado de la contaminación en nuestro país, establece distintos grados interventores en atención a la incidencia ambiental de las distintas actividades. De este modo, mientras que para las actividades de los dos primeros anexos se prescribe la utilización de la autorización y licencia, respectivamente, se reserva la técnica de la comunicación para las del tercer anexo, aquellas de menor incidencia sobre el medio pero que representan, paradójicamente, la práctica totalidad de las llevadas a cabo en cualquier término municipal.

Mariola RODRÍGUEZ FONT  
Departamento de Derecho Público  
Universidad de Girona

PUFENDORF, Samuel: *De los deberes del hombre y del ciudadano según la ley natural, en dos libros* (Estudio preliminar de RUS RUFINO), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

Es un bálsamo. Puedo asegurar que tiene algo de lenitivo leer esta obra clásica, *De los deberes del hombre y del ciudadano según la ley natural, en dos libros*, de Samuel PUFENDORF, en una edición que acaba de publicar el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (traducción de SANCHEZ MANZANO y RUS RUFINO), con un Estudio preliminar del mismo RUS RUFINO, quien con habilidad coloca al trabajo en su contexto ideológico y filosófico y al autor en su concreta peripecia histórica ¿Qué sentido tiene