

CLAUDIA HERNÁNDEZ LÓPEZ: *Los fondos públicos. Estudio de su régimen jurídico-administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, 317 págs.

Recientemente ha visto la luz la monografía *Los fondos públicos. Estudio de su régimen jurídico-administrativo*, de la cual es autora Claudia Hernández López, profesora contratada doctora de Derecho Administrativo de la Universidad de La Laguna, a quien he tenido la oportunidad de conocer personalmente, gracias a las oportunidades que nos brindan los congresos que anualmente organiza la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Este libro, que tengo la satisfacción de recensionar, trae causa de su tesis doctoral, defendida el 8 de septiembre de 2017 en la Universidad de La Laguna y dirigida por el profesor Francisco José Villar Rojas, catedrático de Derecho Administrativo de dicha Universidad, quien también es autor del prólogo.

La profesora Hernández López aborda en esta obra un tema novedoso, como es el de los fondos públicos, que, como ella apunta, son «instrumentos administrativos con o sin personalidad jurídica, creados por ley o por la Administración, cuyo objeto es afectar, acumular, gestionar y canalizar recursos presupuestarios o procedentes de aportaciones obligatorias de sujetos públicos o privados, a fines públicos» (pág. 31). Como advierte el profesor Villar Rojas en el prólogo, se enfrenta la autora «a un tema nuevo, huérfano de explicaciones, que ha aparecido —casi puede decirse que se ha colado— hace poco tiempo en el Derecho administrativo, en su parte general: los Fondos Públicos» (pág. 15). Aunque las Administraciones públicas vienen utilizando con frecuencia los fondos públicos para la gestión de todo tipo de asuntos públicos y se trata de una figura en expansión y de gran relevancia, lo cierto es que se trata de una materia a la que la doctrina ha prestado poca atención, siendo la bibliografía jurídica existente todavía muy escasa (de ella da cuenta la profesora Hernández en la pág. 27, en la nota 6). Asimismo, la normativa es todavía insuficiente, al dejar abiertas muchas cuestiones y suscitar algunas dudas importantes —por ejemplo, en torno a su naturaleza y régimen jurídico—, lo cual genera inseguridad jurídica. A ello se añade la importante dispersión normativa existente en esta materia, más allá de la regulación contenida en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en adelante, LRJSP), habida cuenta de que, bajo la denominación de fondos públicos, se incluyen multitud de figuras sujetas a normas singulares, dispersas e incompletas. Estamos, por tanto, ante un libro de gran interés y muy oportuno, que tiene un claro objetivo: acotar la figura de los fondos públicos, aclarar su configuración y definir su régimen jurídico.

Para dar cumplimiento a este objetivo, esta monografía se divide en dos partes, precedidas de una introducción. La primera —integrada por tres capítulos— tiene por objeto analizar el concepto, los caracteres básicos y la naturaleza jurídica de los fondos públicos. La segunda —integrada por seis capítulos— analiza los aspectos fundamentales de su régimen jurídico.

La primera parte se inicia con el capítulo primero, en el que, tras analizar los antecedentes de este instrumento durante el siglo XX —en especial, en la Ley de entidades estatales autónomas de 1958, en la Ley General Presupuestaria de 1977 y en la propia Constitución española—, se examinan, desde una perspectiva conceptual, los fondos en la actualidad, clasificándolos en atención a la personalidad jurídica. Así, la autora aborda detalladamente tanto los fondos públicos carentes de personalidad jurídica (los regulados en la LRJSP y en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria, así como otros sujetos a normas singulares) como los fondos públicos personificados (los que tienen naturaleza de organismo autónomo y los sujetos a régimen singular). Asimismo, también incluye una referencia a aquellas partidas presupuestarias que se denominan fondos, pero que no son instrumentos administrativos, no gozan de autonomía ni tienen por objeto afectar un conjunto de recursos a un fin determinado.

El capítulo segundo se adentra en el estudio de las notas que caracterizan a los fondos públicos. En él, se identifican cuatro caracteres básicos que se examinan exhaustivamente: la disposición exclusiva de recursos dinerarios, la vinculación de los recursos a un fin público, la autonomía en la gestión y la relación de instrumentalidad que mantienen con la Administración.

A continuación, el capítulo tercero, que cierra la primera parte, se centra en una cuestión de gran complejidad, como es la de la naturaleza jurídica de los fondos públicos. Para abordar esta cuestión, la autora, en primer lugar, identifica los elementos comunes a todos los fondos públicos. En segundo lugar, analiza la configuración de los fondos públicos en la LRJSP como instrumento del sector público institucional, sin eludir las críticas que tal reconocimiento ha recibido. En tercer lugar, procede a la comparación de los fondos públicos con otros instrumentos afines, como las cajas especiales, los servicios administrativos sin personalidad, los organismos autónomos y los instrumentos sujetos al mismo régimen económico-financiero, contable y de control. Solo después de este recorrido se halla en disposición de pronunciarse sobre la naturaleza jurídica de los fondos públicos, que «son instrumentos complejos, unidades carentes de personalidad sujetas a un régimen jurídico especial» (pág. 127). Es más, «su especial configuración unida a su uso como instrumento del que se sirve la Administración para realizar determinadas actividades confirma que son una técnica organizativa más. Este planteamiento se refuerza con la inclusión de los mismos en el catálogo de entidades del sector público institucional» (pág. 27). En su opinión, los que están dotados de personalidad jurídica tienen naturaleza de organismo público y los carentes de personalidad jurídica, que son la mayoría, son instrumentos públicos dotados de autonomía de gestión, que se encuentran a mitad de camino entre un órgano ordinario de la Administración y una entidad personificada. Según su parecer, se asemejan a los servicios administrativos sin personalidad de la Ley de entidades estatales autónomas de 1958 y a los órganos especiales del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de servicios de las corporaciones locales, y esta es la clave para explicar y ordenar su régimen jurídico.

El capítulo cuarto inicia la segunda parte de esta obra. En él se analiza el marco normativo de los fondos públicos y se pone de relieve la complejidad existente en esta materia. Por una parte, la autora advierte de la existencia de dos tipos de fondos sin personalidad jurídica: un grupo sujeto al régimen común —LRJSP y LGP— y a sus normas singulares; y otro grupo, cuyo funcionamiento es como mecanismo de compensación, sujeto, únicamente, a normas singulares, cuyo marco jurídico está contenido en las normas que los regulan individualmente. Por otra, en cuanto a los fondos personificados, también advierte de la existencia de dos grupos: uno, formado por aquellos fondos que tienen naturaleza de organismo autónomo, cuyo marco normativo es claro y está formado por las normas reguladoras de este tipo de organismos, así como por sus normas de creación; y otro, integrado por los fondos dotados de personalidad sujetos a normas singulares, que responden únicamente a sus normas de creación y regulación.

A continuación, el capítulo quinto afronta las cuestiones relacionadas con la organización, abordando los fondos sujetos a la LRJSP y otros fondos carentes de personalidad sujetos a normas singulares, así como los fondos personificados; e incluyendo también una breve referencia a la configuración de los fondos de financiación a comunidades autónomas y a entidades locales.

Los dos capítulos siguientes (el sexto y el séptimo) se centran en el régimen de personal y en la contratación con terceros, respectivamente. Con relación al primer aspecto, Claudia Hernández pone de manifiesto los principales problemas que se suscitan y que evidencian lo incompleto de la regulación en este ámbito. En el caso de los fondos carentes de personalidad, su propia naturaleza impide que tengan personal propio, por lo que no tienen la capacidad necesaria para poder contratar personal a su servicio y ello les obliga a trabajar con el personal de la Administración en que se integran o a externalizar la actividad de gestión con el objeto de que sea un tercero el que emplee a su personal; en cambio, en el caso de los fondos personificados, el régimen aplicable al personal de estas entidades no está perfectamente definido en todos los casos, lo que permite obviar algunas de las reglas que rigen el empleo público y contratar personal bajo formas privadas. Por lo que respecta a la contratación, la cuestión clave es la de determinar si los fondos deben sujetarse o no a las directivas de contratación pública. La respuesta a esta cuestión dista mucho de ser sencilla, ya que, como advierte la autora, «la normativa que regula los fondos, en general, guarda silencio sobre las cuestiones relativas a la contratación pública. A su vez, la especial configuración de los fondos —carentes de personalidad jurídica en la mayoría de los casos, pero dotados de autonomía económica— hace que sea difícil identificar cuáles son las reglas aplicables a estos instrumentos» (pág. 237). Ello no impide, sin embargo, que la autora realice un análisis riguroso del marco actual y que plantee algunas soluciones de *lege ferenda* para evitar una exclusión total de las reglas de la contratación pública.

El capítulo siguiente, el octavo, aborda los recursos económicos de los fondos públicos, un aspecto de gran relevancia, dado que la disposición exclu-

siva de recursos dinerarios es una característica de los mismos. En él se analizan las previsiones normativas en relación con los recursos económicos de los fondos antes y después de la LRJSP; y, en particular, los recursos de origen presupuestario y las aportaciones obligatorias de sujetos públicos y privados.

Esta obra se cierra con el capítulo IX, dedicado a los presupuestos y el control económico-financiero. En él se examinan con detalle los presupuestos de los fondos públicos y se advierte de la huida del derecho presupuestario, dada la existencia de una tendencia generalizada a escapar, total o parcialmente, del derecho de los presupuestos públicos. Asimismo, se aborda el control interno (de los fondos de la LRJSP, de los fondos carentes de personalidad excluidos de la LGP y de los fondos personificados) y el control externo (de los fondos de la LGP, de los fondos sin personalidad no regulados en la LGP y de los fondos personificados) y se pone de manifiesto cómo los mecanismos de control son prácticamente inexistentes o se ejercen de forma indirecta en los fondos sujetos a normas singulares, lo que conduce a que un volumen importante de recursos públicos quede sin control. En definitiva, «en algunos fondos, el único objeto es ganar flexibilidad y libertad en la gestión de los recursos, evitar las cargas y, en definitiva, huir del derecho presupuestario y de los mecanismos de control económico-financiero que correspondería a este tipo de instrumentos» (pág. 298). Por último, se alude, en este capítulo, a otra forma de control, cual es la supervisión parlamentaria de los fondos.

Este estudio evidencia el carácter incompleto que presenta, en la actualidad, el régimen jurídico de los fondos públicos, caracterizado por la dispersión, la opacidad, la incertidumbre y la inseguridad jurídica. No existen unas normas claras respecto a su configuración y funcionamiento y se constatan importantes irregularidades y vacíos normativos, así como la exclusión de numerosas garantías públicas, circunstancias que aconsejan una intervención legislativa adecuada en esta materia, especialmente en ámbitos como el de la contratación o el control económico-financiero. Es más, como denuncia la autora, sin ocultar la utilidad de estos fondos, «en su regulación actual son una manifestación de la huida hacia el derecho privado o, al menos, hacia un derecho público especial» (pág. 300). Sin embargo, la profesora Hernández López, que no deja de lado el juicio crítico del marco normativo actual, presente en toda la obra, no se limita a señalar estas deficiencias del régimen jurídico vigente, sino que va más allá y articula interesantes propuestas *de lege ferenda*, en orden a mitigar la recurrente huida hacia el derecho privado —aunque sin llegar a una plena sujeción al derecho administrativo, que llevaría a su no utilización y a la búsqueda por parte de la Administración de otros instrumentos— que, de materializarse, podrían revertir en una importante mejora del régimen jurídico de los fondos públicos. En su opinión: «No se trata de permitir la sujeción de los fondos públicos a derecho privado, ni de prescindir de garantías como la publicidad o la obligación de gestionar adecuadamente los recursos públicos. Se trata de reconocer que *algunas actividades, las haga quien las haga, son públicas, pero*

*por sus características deben sujetarse a un derecho público especial adaptado a las necesidades de la función a desarrollar. Y es que no hay un único modo de respetar las garantías públicas. Se puede articular una regulación menos formal que también sea respetuosa con las garantías públicas»* (págs. 300-301).

A la vista de lo expuesto, es preciso destacar que estamos ante una espléndida monografía, de extraordinaria relevancia y utilidad para conocer el régimen jurídico de los fondos públicos y que cubre un vacío hasta ahora existente en la doctrina administrativista. En ella encontrará el lector un análisis riguroso y exhaustivo de esta materia que evidencia la madurez científica de la autora y su amplio conocimiento del derecho administrativo y del derecho público en general. Estamos, por tanto, como señala el profesor Villar Rojas en el prólogo, ante una obra que «estudia los fondos públicos con rigor, sistemática y con juicio crítico» y en la que su gran aportación es «ofrecer una explicación de esos instrumentos de acuerdo con los principios y las reglas sustantivas que conforman nuestro derecho administrativo, que, como es sabido, más allá de ordenar a las Administraciones, cumple una función de garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos y de la sociedad, que debe ser cumplida» (pág. 23). Bienvenida sea, pues, esta nueva monografía al derecho administrativo español.

*Lucía Casado Casado*  
Universitat Rovira i Virgili

VÍCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ MENDIBLE: *El Estado Convencional, Cincuentenario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969-2019)*, Santiago de Chile, Ediciones Jurídicas Olejnik, 2020, 291 págs.

La más reciente obra del profesor Víctor Rafael Hernández-Mendible, con prólogo del catedrático de Derecho Administrativo y rector de la Universidad de Salamanca, Ricardo Rivero Ortega, comienza atrayendo la curiosidad del lector desde su sugestivo título: *El Estado Convencional*. Se trata de un asunto que ha venido ocupando la atención del autor desde hace años, por lo que estamos ante una obra, si bien no conclusiva, pues el tema se encuentra en sus albores, sí reflexiva, a la vez que con vocación de futuro, en el sentido de que da cuenta del estado de la cuestión y de varias de sus perspectivas próximas.

El texto se destina al estudio de los criterios de los órganos del sistema interamericano de protección de derechos humanos, a saber: los informes de la Comisión Interamericana y las opiniones consultivas y decisiones de la Corte Interamericana, al pronunciarse sobre controversias planteadas por la afectación de esos derechos como consecuencia del desviado ejercicio de potestades estatales. Pero no se limita a una mera recopilación o sistematización de criterios jurídicos de tales instancias en los ámbitos de su competencia, aunque ello de por sí sería meritorio, útil y productivo.