

localizarse también aquí, a través del pulso que una porción de las instituciones aragonesas, con el Justicia Mayor a la cabeza, mantienen con el monarca.

En segundo lugar, resulta a nuestro juicio significativa la diferencia temporal entre algunos de los casos colacionados y otros. Aun en un contexto de disparidad en la evolución nacional de las instituciones políticas, resulta claro que un caso como el del secretario Antonio Pérez, enmarcado en un tardo-renacentismo, o el del ajusticiamiento del rey inglés Carlos I en el marco de la sanguinaria revuelta cromwelliana del XVII, presentan contextos históricos, en general, difícilmente equivalentes, lo que no resta, claro está, sentido a las comparaciones realizadas, que el autor hilvana magistralmente.

Pero el cuento del molinero es un pretexto para que el profesor Esteve disertase sobre los orígenes del control judicial del poder público, sin lugar a duda, una de las grandes conquistas del mundo civilizado y libre. Opera, así, la narración como esos estudios de caso, que nos sirven para focalizar la atención en el fenómeno subyacente que se nos quiere transmitir. Y funciona. Porque los pormenores del episodio nos permiten visualizar muchos aspectos de la compleja fenomenología de las relaciones entre poder y ciudadanos: la desproporción de fuerzas, la arbitrariedad (localizada aquí en la supuesta afectación paisajística del molino) y, a la postre, la necesidad de una defensa objetiva y eficaz de la justicia frente a la conducta de los poderosos.

*Manuel Fernández Salmerón*  
Universidad de Murcia

JORGE GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ: *Las actuaciones administrativas sin procedimiento. Relaciones jurídicas en el Estado de Derecho*, Madrid, Marcial Pons, 2021, 223 págs.

De forma reciente se está abordando por distintos administrativistas la deconstrucción de persistentes mitos, dogmas y ficciones en nuestra disciplina en reflexiones que, más allá del ejercicio metacrítico y muchas veces divertido, llevan a replantearse sus mismas bases, tempranamente aprendidas y dócilmente reproducidas después. Es el caso del análisis sobre la laicidad, el origen pretoriano del derecho administrativo o el valor conceptual del servicio público llevado a cabo en Francia por el profesor Mathieu Touzeil-Divina en un provocador librito de 2019, o entre nosotros por el, siempre alborotador en redes, profesor Gabriel Doménech Pascual en relación con la responsabilidad patrimonial de carácter objetivo o la nulidad de los reglamentos ilegales.

La obra que ahora se viene a comentar engarza en cierto sentido en esa línea, aunque lo hace con gran sobriedad y profundidad de carga y, sobre todo, proponiendo una sistematización alternativa de la parcela que toca, que es donde radica su mayor audacia. Se preocupa el profesor García-Andrade por

indagar en la insuficiencia de las teorías tradicionales de la trilogía metodológica «reglamento-acto-contrato» y de la dicotomía «acto administrativo-vía de hecho» desde la certidumbre de la pujante y creciente presencia de la actuación directa, sobre todo en la parte especial del derecho administrativo. Sirve precisamente el problema de la actuación administrativa sin procedimiento para evidenciar un insatisfactorio desajuste entre la regulación de la parte general y la especial de la disciplina, que produce fallas en ambas. Sucede, por ejemplo, con la instauración de fórmulas alternativas al acto administrativo, como son la comunicación y la declaración responsable, disciplinadas en la Ley 39/2015, aunque precisamente esas técnicas vienen a superar y a evitar la tramitación de un procedimiento administrativo. Y sucede también, aún de forma más evidente, en la parte especial, donde la actuación materialmente administrativa muchas veces escapa del ámbito objetivo de aplicación de las leyes generales, en particular la de la jurisdicción contencioso-administrativa, con lo que ello supone de amenaza para la tutela judicial efectiva.

Tras una primera parte (págs. 21-73) concentrada en revisar el estado de la cuestión en la legislación, la doctrina y la jurisprudencia, se constata tanto la insuficiencia de la teoría tradicional de las formas de la actividad administrativa como de las alternativas hasta ahora planteadas, tales como la teoría del acto no procedimental, la de la actividad material o informal y las que pasan por una, en general artificiosa, ampliación conceptual de la idea del procedimiento.

Frente a esta situación, el estudio acude a la figura de la relación jurídica, que se analiza como categoría jurídica general primero y en su recepción por el derecho administrativo después, en la parte segunda del trabajo (págs. 77-119). La gran apuesta de García-Andrade es precisamente recuperar esa figura ante las carencias de las teorías del procedimiento y del acto administrativo. Se trata de todo un desafío, pues la relación jurídica no tiene en la actualidad un carácter central o estructural en nuestro derecho administrativo, por mucho que esté interesando a la doctrina alemana desde una perspectiva holística y entre nosotros haya motivado ya algunas sugerentes aproximaciones como las de Dolores Utrilla y Rafael Caballero. En este esfuerzo el autor es consciente de las debilidades de la categoría, centradas sobre todo en su indefinición y contenido heterogéneo y mutable, lo que hace dudar recurrentemente de su utilidad teórica y práctica. Convencido pese a ello de la genialidad de la fórmula sencilla de la relación jurídica en tanto que vínculo entre varios sujetos ordenado jurídicamente, procede a formular un concepto renovado de relación jurídica que sea útil a efectos de clasificar las actuaciones administrativas sin procedimiento, que escapan al credo de que toda actuación administrativa debería ser susceptible de encauzarse a través del procedimiento.

Tal es el objetivo de la parte tercera de la obra (págs. 123-162), donde se realiza una importante y novedosa labor conceptualizadora, que conscientemente se aparta de esfuerzos anteriores, pues no se aspira a realizar sobre la relación jurídica una nueva sistematización de todo el derecho administrativo, ni a orientar este hacia una redefinición de las pretensiones administrativas y contenciosas

sobre una base de posiciones subjetivas, sino que lo que se pretende es dar cobijo teórico y explicativo al hasta ahora «huérfano» fenómeno de la actuación directa de la Administración. Y con ese objetivo se van desgranando prolijamente los sustratos de la relación jurídica, con atención especial al vínculo, en sus características y contenido, al componente intersubjetivo, a las posiciones de las partes y a su dinámica. Pero la tarea propuesta no solo exige repensar la relación jurídica como referente, sino también la actuación directa como objeto de estudio, por eso se ofrece a continuación una tipología de esas actuaciones directas. Aquí, García-Andrade disecciona el juego de la actuación sin procedimiento en ámbitos apriorísticamente abonados para ella, sea por razones vinculadas a la materia, como la actividad de control y supervisión, la seguridad y orden público o la prestación de servicios, sea por razones relacionadas con la vieja teoría de la sujeción especial, que precisamente se propone superar y sustituir por la de relación jurídica, como es el caso del empleo público o el uso del demanio y las instalaciones públicas. También se presta atención al ámbito de la contratación, tan intensamente disciplinado y, sin embargo, no exento de actuación directa, y a figuras de frontera, como las informaciones y actuaciones previas, las medidas provisionales, las comunicaciones, declaraciones responsables y el *softlaw*, que siendo ejemplos de relaciones jurídicas no siempre encajan en la tipología de actuaciones directas, unas veces por su procedimentalización y otras veces por el protagonismo del ciudadano frente a la Administración.

A partir de esa sistematización, la cuarta y última parte de la monografía (págs. 165-211) construye las bases constitucionales y la juridificación plena de la actuación directa, aspiración irrenunciable en el Estado de derecho. Resulta bien sabido que en nuestro ordenamiento para la producción de actos administrativos es imprescindible el procedimiento, por imperativo del artículo 105 de la Constitución. La tesis del profesor García-Andrade es que, no obstante, el procedimiento no es obligatorio para toda actuación administrativa y así, ahondando en la distinción constitucional entre acto y actuación, identifica criterios habilitantes de las actuaciones directas: el contenido declarativo, el regulador de necesidad por inmediatez y fugacidad, la adopción de medidas provisionales previas a la iniciación de un procedimiento, la coacción directa, y la actuación de carácter material o técnico. El pleno control jurídico de esas actuaciones es, en la configuración positiva actual, difícil por la inadecuada conformación legislativa respecto a ellas del alcance de las prerrogativas de la Administración, de la atribución de competencias o de la protección de terceros. En este punto el autor identifica retos, pero también medidas de *lege ferenda*, que pasan por la ampliación de la actividad impugnabile, de la materia contenciosa y de las pretensiones procesales, pues la vía de hecho no agota las actuaciones materiales de la Administración ni su responsabilidad patrimonial repara todos los perjuicios ocasionados, como descriptivamente ilustra el mismo título del último epígrafe del libro (pág. 208).

Estamos ante un reseñable trabajo de reflexión y construcción teórica, llevado

a cabo de forma reposada y cuidada, lo que no es de extrañar por el bagaje de su autor y porque engarza con otros temas investigadores de su interés, conectados con la extensión y límites del derecho administrativo y la jurisdicción contenciosa, desde una perspectiva subjetiva, reguladora o, como en este caso, objetiva. Siempre es un placer además seguir su presentación progresiva y desenvuelta de ideas y teorías, que nutre de pertinentes ejemplos ilustrativos de los ámbitos más variopintos y sustenta en una sólida y amplísima revisión doctrinal y jurisprudencial. Se trata, en definitiva, de una refulgente baldosa en la construcción del camino que avanza hacia la conceptualización del derecho administrativo de nuestro tiempo.

*Alejandra Boto Álvarez*  
Universidad de Oviedo

HÉCTOR IGLESIAS SEVILLANO: *Derecho Administrativo Global: una teoría normativa*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters Aranzadi, 2020, 284 págs.

El fenómeno de la globalización está secundado por la extensión de las normas jurídicas más allá de la órbita del Estado. Para aquellas normas extraestatales que son materialmente administrativas un grupo de profesores norteamericanos acuñó la expresión *global administrative law* (GAL), derecho administrativo global. La propuesta atrajo interés y suscitó crítica. Se apreció que la expresión GAL acertaba de lleno en identificar un sustrato normativo huérfano, pero que sus disposiciones quedan fuera del objeto y metodología del derecho administrativo. Se señaló, primero, que el GAL tiene por objeto estándares —no normas jurídicas— que integran una colección fragmentaria que no llega a conformar un sistema, razón por la cual no constituye una rama del derecho. El GAL no es administrativo puesto que no proviene de Administraciones. Tampoco es global puesto que no es de ámbito universal, sino occidental. Se argumentó que el GAL no es una disciplina jurídica puesto que carece de método propio. En definitiva, que el GAL se limita a identificar y nombrar un fenómeno e inspirar su análisis pero que su valor, en realidad, no excede esa función.

El libro que aquí se recensiona con agrado y respeto por la contribución que constituye y por la solidez doctrinal —rozando la erudición— que trasciende, contradice bien varias de estas objeciones a lo largo del ejercicio que lo vertebró; este no es otro que el de justificar dogmáticamente la normatividad de las disposiciones administrativas emanadas de entidades híbridas jurídico-públicas de ámbito supraestatal. Haciendo uso de un rico aparato bibliográfico con doctrina en cuatro lenguas distintas a la castellana, el autor da cuenta teórica de esta clase de normas y de su aplicación interna en la jurisdicción española. Impulsa así la tarea de dogmatizar un hecho difícil de rebatir: que estas normas de carácter supraestatal tienen efecto jurídico dentro de las jurisdicciones nacionales.