

CUÉTARA J. M. DE LA: *La actividad de la Administración*.
Editorial Tecnos. Madrid, 1983. 605 pp.

El profesor De la Cuétara ha ensayado una original sistematización de la parte especial de Derecho administrativo, tomando como nervadura central la categoría conceptual *potestad* de la Administración, la cual se ejerce sobre:

Las iniciativas sociales; por ejemplo, en materia de libertades públicas, fomento, etc.

Los bienes y propiedades, que comprende el dominio público, empresas públicas.

Y, frente a la potestad, su lado pasivo o *responsabilidad*, por cuanto no se concibe una situación de poder sin una finalidad a que destinario: satisfacer las necesidades públicas y un control de su realización.

El libro, aunque modesto en su aparición como «lecciones», lo cierto es que comporta igualmente una seria divulgación para profesionales, políticos y ciudadanos interesados en el conocimiento y funcionamiento de la Administración Pública porque antes o después entrarán en relación con ella.

La exposición se completa con un conjunto de «lecturas recomendadas», que escoge acertadamente pasajes de sentencias de los Tribunales Supremo y Constitucional, debates parlamentarios, etc., muy recientes y que por su divulgación en prensa están en el ánimo de todos y dotan al libro de mayor interés y sentido práctico porque se

ven las instituciones funcionando en la realidad.

La obra se estructura en cuatro partes. La primera es esencial para la inteligencia de las demás, porque en ella se explicitan categorías que pueden calificarse de «supraconceptos», destacando entre ellas la de *potestad-sujeción*, que se expresa en distintas técnicas formales de actuación, como la policía, fomento, servicios públicos, gestión patrimonial, que actúan diversamente, según el área en que se desenvuelvan:

- En el campo de las potestades de la Administración sobre las iniciativas sociales, el Estado necesita títulos de intervención y vigilancia constante, pero también elementos que garanticen la continuidad y regularidad de las prestaciones directamente asumidas.
- Por el contrario, en el campo de las potestades de la Administración sobre los bienes y propiedades, la intervención y vigilancia del Estado son esporádicas y el principal problema consiste en la necesidad de argüir un título administrativo superior que impida el de prescripción adquisitiva por los particulares.

Más la diversidad de estrategias actuantes en una y otra área no impiden al autor desarrollar una línea común expositiva, sin perjuicio de las especialidades que procedan. Así, el servicio público, el fomento, el dominio público y patrimonial, etc., son tratados desde el punto de vista dinámico de su encuadramiento en la historia, que plasma en sucesivos diseños, en aras de un modelo cada vez más adaptado a las necesidades modernas. Pero también, desde un punto de vista estructu-

ral, disociado en sus elementos que, al presentar idealmente y de modo estático los diversos estratos, previamente contrastados en la historia, permite al lector comprender en profundidad el «significado» de cada una de las figuras analizadas.

Y estas dos áreas de actuación de las potestades administrativas -segunda y tercera parte de la obra- comprenden tal rica variedad de temáticas que no es posible detallar pormenorizadamente en los breves moldes de una recensión. Baste aludir a los puntos más llamativos.

En materia de libertades públicas la Administración debe aplicar una especial sensibilidad, toda vez que existe un «contenido esencial» de los derechos en que consisten, sustraído al ejercicio de cualquier potestad en los términos que establezca, precisamente, una ley orgánica de desarrollo constitucional, a tenor del artículo 53 de la Constitución Española. Y en cuanto estas libertades se proyectan sobre iniciativas concretas cabe una actuación de policía, diversamente configurada, según los campos en que opere:

- Si se trata de derechos, actividades o iniciativas concernientes a la esfera de autonomía de voluntad privada, *existe* previamente un derecho del particular que es comprimido o controlado en su ejercicio. La intervención es mínima, dirigida en un sentido encauzador y ordenador, que no cauterizante del derecho en cuestión.
- Si se trata de una actividad susceptible de integrarse en la esfera pública, sobre la que caben simplemente autorizaciones, la actividad administrativa es la que hace *surgir* el derecho en el parti-

cular, con la configuración precisa y limitada al servicio de las necesidades públicas.

Desde el punto de vista de los bienes y propiedades, vuelve a suscitarse la misma dialéctica. Los poderes públicos pueden intervenir en la producción, en virtud de la libertad de empresa reconocida en el marco de una economía de mercado a que se refiere el artículo 38 de la Constitución Española. Mas una extensión indiscriminada y general de la iniciativa pública, alimentada a sí misma por una inercia propia del crecimiento natural del Poder, puede llegar a impedir el libre mercado y sus reglas de juego. De ahí que sólo deben permitirse no actuaciones en general, sino puntuales, en función de la conveniencia y necesidades públicas.

Como contrapeso, hay que pensar que la iniciativa privada, carente de dispositivos correctores, desemboca muchas veces en empresas de tales dimensiones que acaban ahogando la libre competencia y la economía de mercado. Por eso el Estado debe aplicar, sin tentaciones de voracidad ni de protagonismo empresarial, las potestades precisas a corregir esta trayectoria.

La medida de esta difícil nivelación se encierra en una correcta interpreta-

ción y puesta en práctica del artículo 128 de la Constitución Española, que recoge la garantía del reconocimiento de la iniciativa pública en la actividad económica, pero con ciertos condicionantes: sólo por ley se reservan al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y sólo se acuerda la intervención de empresas cuando lo exija el interés general.

Y la exigencia de esta necesidad se refuerza con un instituto jurídico: la responsabilidad, objeto de la cuarta y última parte del libro. Comporta una especial significación porque no puede alcanzarse un conocimiento a fondo de la actuación del Estado y los Poderes públicos, sin saberse previamente el alcance que debe responderse de los resultados de su gestión.

Mas conviene añadir que la responsabilidad, antes que una técnica formal coactiva, comporta una concienciación ética individualizada que hoy circula, ampliamente aceptada, en el mundo de las frases, pero que en la realidad de los hechos está ciertamente relajada y anulada porque todos la intuimos necesaria, nunca en sede propia y siempre en cabeza ajena.

MANUEL MEDINA DE LEMUS

