

F. GARRIDO FALLA: *Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho Administrativo español*, INAP, Madrid, 1982.

Bajo el título *Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho administrativo español*, el Instituto Nacional de Administración Pública ha publicado en su serie «Conferencias y documentos», con el número 49, la lección del profesor Garrido Falla, pronunciada en el acto inaugural del Curso de Formación para el Cuerpo General Técnico de Administración General del Estado, XX Promoción, de 1982.

Lo primero que tiene que aclarar el comentarista de esta obra es, sin embargo, que no nos encontramos aquí con la clásica lección magistral sobre un tema de

mayor o menor actualidad, sino ante una sorprendente invitación dirigida a la doctrina jurídico-administrativa para revisar el concepto y los límites del Derecho administrativo, la configuración doctrinal, en suma, de esta disciplina científica, invitación que de realizarse significaría el derribo o, cuando menos, la revisión de los conceptos fundamentales de la ciencia jurídico-administrativa, como el propio autor, al final de su trabajo observa. Estamos, por consiguiente, ante una de esas conferencias que están llamadas a marcar una época en la evolución de una disciplina científica.

Hay un antes y un después de esta publicación, sin duda alguna, y estamos seguros de que va a abrirse una de las mayores polémicas de los últimos años en torno a la configuración doctrinal del Derecho administrativo.

¿Cuál es el punto de partida para esa propuesta revisión del edificio jurídico-administrativo? Curiosamente, como lo explica el propio autor, se encuentra en las reflexiones suscitadas en torno a los trabajos para la revisión de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, encargados a una ponencia designada por el Ministro de Justicia en 1980, en el seno de la Comisión General de Codificación.

Uno de los preceptos, de cuya modificación se encargó la ponencia, fue, según nos cuenta el autor, el artículo 1, que establece, como se sabe, el ámbito de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Dentro de ese precepto se acordó la adición a la antigua enumeración de la Ley de un nuevo párrafo, cuya redacción literal era la siguiente:

«Los órganos de gobierno interior de las Cortes Generales, del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Cuentas, en cuanto a sus contratos y actos de gestión patrimonial, así como en materia de personal, y los órganos del Consejo General del Poder Judicial respecto a los actos y disposiciones a que se refiere su Ley Orgánica.»

No resulta demasiado sorprendente, sin embargo, que este nuevo propósito de revisión de los conceptos fundamentales del Derecho administrativo español se haga al hilo de una reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Basta con repasar los manuales más conocidos de esta disciplina científica para observar hasta qué punto las distintas interpretaciones sobre lo que sea la Administración pública y el Derecho administrativo arrancan con frecuencia de este artículo 1 de la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Pues bien, lo primero que hay que constatar es que esta revisión del artículo 1, que la ponencia aludida trataba de incorporar al texto vigente, no era fruto de un acuerdo doctrinal, sino la sistematización necesaria de lo ya dispuesto en las precedentes Leyes Orgánicas números 2/1979, de 3 de octubre, para el Tribunal Constitucional, y 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial. En efecto, por lo que se refiere a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el artículo 2, 2, comienza por afirmar que «el Tribunal Constitucional podrá dictar reglamentos sobre su propio funcionamiento y organización, así como el régimen de su personal y servicios, dentro del ámbito de la presente Ley. Estos reglamentos, que deberán ser aprobados por el Tribunal en Pleno, se publicarán en el *Boletín Oficial del Estado*, autorizados por su presidente».

Pero además, el artículo 99, 3, de la referida Ley Orgánica contempla la posibilidad de que las reso-

luciones del secretario general del Tribunal Constitucional, confirmadas en alzada por el presidente del Tribunal, en materia de personal, serán «susceptibles de ulterior recurso contencioso-administrativo».

Resulta, pues, que la referida Ley Orgánica contempla un supuesto de revisión contencioso-administrativa de ciertos actos emanados de ese órgano constitucional, mientras que la potestad organizatoria interna, a través de la posibilidad de dictar reglamentos de funcionamiento y organización, parece excluida de esa revisión jurisdiccional al no decirse nada al respecto por la referida Ley Orgánica.

Por lo que se refiere a la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial, se destaca por el autor la novedad de un Consejo General, que asimismo «podrá dictar reglamentos sobre su organización y funcionamiento, así como el régimen del personal y servicios y demás materias de su competencia dentro del ámbito de la presente Ley. Estos reglamentos, que deberán ser aprobados por el Pleno del Consejo General por mayoría de tres quintos de sus miembros, se publicarán en el *Boletín Oficial del Estado*, autorizados por el presidente» (art. 5).

Pero, a diferencia de lo que ocurre con los reglamentos del Tribunal Constitucional, existe base para suponer que estos reglamentos, y no sólo las resoluciones singulares en materia de personal, admiten en este caso la fiscalización jurisdiccional en vía contencioso-administrativa, ya que conforme al artículo 47 de dicha Ley

Orgánica «los actos y disposiciones emanados del Pleno o de la sección disciplinaria no susceptibles de alzada serán recurribles en vía contencioso-administrativa, conforme a la Ley reguladora de dicha jurisdicción. La competencia para conocer estas impugnaciones corresponderá al Pleno del Tribunal Supremo». Resulta igualmente destacable la afirmación de que «en materia de procedimiento, recurso y forma de los actos del Consejo General, en cuanto sean aplicables (se observará) las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo».

Por lo que se refiere al Parlamento, el autor realiza una previa indagación sobre el sentido jurídico-político de la independencia que a este órgano se atribuye en cuanto a las cuestiones presupuestarias y organizativas, examinando precisamente la evolución de la fiscalización de los actos y disposiciones no legislativos en Derecho francés, para constatar cómo a partir de 1958 con la Ordenanza orgánica de 17 de noviembre va a producirse el punto de inflexión en la doctrina que excluía de fiscalización los actos jurídicos dictados por las Asambleas parlamentarias. Dicha Ordenanza supone una innovación trascendental al reconocer el carácter administrativo de ciertos actos parlamentarios, la responsabilidad del Estado por los daños de cualquier naturaleza que los servicios parlamentarios pudieran ocasionar a los particulares, y la posibilidad del personal al servicio de las Cámaras parlamentarias a recurrir mediante un contencioso especial

para la defensa de sus derechos funcionariales dimanados de textos con fuerza legislativa. La Ley de Finanzas de 23 de febrero de 1963 no hizo sino fortalecer el mismo criterio iniciado anteriormente, al reconocer formalmente a los empleados titulares de cada una de las Cámaras la cualidad de funcionarios del Estado.

Por lo que se refiere al Parlamento español, el autor se plantea tres cuestiones de urgente solución:

1. La relativa a la fiscalización de los «actos de poder» no legislativos dictados por las Cortes.

2. La relativa a la fiscalización de los actos en materia de personal; y

3. La relativa a la fiscalización de los actos de gestión económica realizados por los órganos de administración interna de las Cortes.

Por lo que se refiere a los actos de poder dictados por las Cortes, aparte de las leyes, pueden ser fiscalizables mediante la utilización del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional si dichos actos lesionan o vulneran derechos y libertades fundamentales de los particulares o de los propios parlamentarios. Lo que no dice el autor en este punto es qué pasa con los actos de poder que no lesionen o vulneren estrictamente derechos o libertades fundamentales, por consiguiente no protegidos por el recurso de amparo constitucional. Aparece aquí, sin duda alguna, una laguna importante, puesto que los particulares no gozan tampoco

en este caso de la protección de los Tribunales de lo contencioso-administrativo.

Por lo que se refiere a la segunda cuestión de las garantías jurisdiccionales del personal de las Cortes Generales, nos encontramos aquí con unos funcionarios sometidos a un estatuto parcialmente privilegiado, pero que al mismo tiempo se encuentran con una total ausencia de garantías jurisdiccionales, ya que el estatuto aprobado por las Cortes Generales no puede ser objeto de fiscalización jurisdiccional, al menos ante los Tribunales contencioso-administrativos. Y resulta imposible, según el autor, a un funcionario de las Cortes discutir mediante recurso contencioso - administrativo cualquier acto emanado de un órgano parlamentario que afecte a su situación funcional.

Por lo que se refiere al tercer problema, la cuestión relativa a los actos de gestión económica que realizan las Cortes Generales se constata como los contratos de obras y de suministro realizados por las Cámaras, se vienen realizando por los órganos de gobierno de cada una de ellas, tomando como base el principio de autonomía presupuestaria que la Constitución consagra en su artículo 72, 1. Pero aquí el problema que se plantea es la exigencia de que los contratos se concluyan entre sujetos de Derecho, es decir, entre entidades con personalidad jurídica propia, y, sobre todo, el de la fiscalización de tales contratos por los Tribunales. En estos momentos la cuestión se encuentra resuelta paradójicamente de forma que los

contratos concluidos por las Cortes son fiscalizables no por la jurisdicción contencioso-administrativa, sino por la jurisdicción civil ordinaria. Y el contratista debe dirigir, sin embargo, su acción contra el Estado. Sin que en ningún sitio se diga cuál sea la legislación aplicable a este tipo de contratos.

En suma, el autor presenta un panorama completo de la situación por lo que se refiere a la fiscalización contencioso-administrativa de los actos de los diversos órganos constitucionales. Para demostrar que la revisión del artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa era necesaria tanto por los propios términos literales de las recientes leyes orgánicas de algunos de esos órganos constitucionales, como por las lagunas todavía existentes para esos mismos órganos. Supuesto lo cual, y admitido que tales actos deben quedar sometidos a la fiscalización de la Jurisdicción contencioso-administrativa, el autor se formula dos preguntas: si tales actos van a quedar sometidos al Derecho administrativo, siendo así que emanan de órganos estatales que no son Administración pública, ¿cómo definir al Derecho administrativo como el ordenamiento jurídico que regula la organización de la Administración pública y las relaciones jurídicas entre ésta y el administrado?; y, segunda cuestión, ¿quién es la parte demandada en el proceso contencioso-administrativo, la Administración pública en cuanto persona jurídica, o el Estado, o sea, la persona jurídica estatal?

El planteamiento del autor nos parece correcto en cuanto a la segunda pregunta, pero a nuestro juicio existe asimismo un salto lógico, por lo que se refiere a la formulación de la primera pregunta, ya que el hecho de que determinados actos vayan a ser fiscalizados por la Jurisdicción contencioso-administrativa no permite dar por supuesto que tales actos se encuentren necesariamente sometidos al Derecho administrativo. Sobre este punto ha insistido reiteradamente el profesor González Pérez, al que pertenecen las siguientes afirmaciones:

«La regla general de congruencia entre el Derecho Administrativo y la Jurisdicción contencioso-administrativa quiebra, bien porque pretensiones fundadas en el Derecho Administrativo se atribuyan a una jurisdicción distinta (el artículo 2.a) excluye del conocimiento de la Jurisdicción contencioso-administrativa «las cuestiones que aunque relacionadas con actos de la Administración pública, se atribuyan por una ley a la jurisdicción social o a otra jurisdicción»), o porque pretensiones que no se fundan en normas de Derecho Administrativo se atribuyan al conocimiento de esta jurisdicción. Ya el conocimiento de las pretensiones deducidas en relación con las disposiciones de categoría inferior a la Ley supone una ampliación del ámbito propio de esta jurisdicción. Y, además, existe otra serie de normas con rango de ley que suponen la atribución a los Tribunales Contencioso-administrativos, de cuestiones que no pueden calificarse propiamente de administrativas»

(*Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Civitas, Madrid, 1978, p. 146).

Por consiguiente, la atribución a la Jurisdicción contencioso-administrativa de la fiscalización de determinados actos de los órganos constitucionales podría objetarse, que no necesariamente presupone la naturaleza jurídico-administrativa de los referidos actos, respecto de los cuales en ningún sitio ha quedado demostrado que estén sometidos al Derecho Administrativo y no a un ordenamiento peculiar. Pues lo que se determina en las Leyes Orgánicas de los órganos constitucionales no es, si bien se mira, la naturaleza jurídica de los actos, sino única y exclusivamente el órgano de la Jurisdicción que ha de fiscalizarlos, lo cual, si bien puede ser indicativo respecto de la naturaleza jurídica de los actos, no es una demostración absoluta respecto de la referida naturaleza jurídica de los mismos.

Por ello, parece que lo que se da por resuelto y supuesto, debiera ser la primera y capital cuestión que habría que abordar y resolver a la hora de proceder a la revisión que el autor nos propone de los conceptos fundamentales del Derecho administrativo.

El propio González Pérez se ha pronunciado concretamente sobre supuestos atribuidos recientemente a la jurisdicción contencioso-administrativa, como el denominado contencioso-electoral, respecto de los cuales entiende que no se trata de una revisión de actos sometidos a Derecho administrativo, sino de otro tipo de actos, que por puro arbitrio se atribuyen a dicha Ju-

risdicción. La regla lógica de que todo lo sometido a la Jurisdicción contencioso-administrativa son actos administrativos o sometidos al Derecho administrativo, debe matizarse, por consiguiente, y en este caso concreto debe por lo tanto analizarse con mayor detenimiento, si tales actos están o no sometidos al Derecho Administrativo, y en este caso, y en defecto de una regulación legal concreta, si se trata del Derecho Administrativo vigente para las Administraciones públicas, o bien de un Derecho administrativo especial de los órganos constitucionales, tema sobre el que no se dice nada en la obra que comentamos. Pues en esa hipótesis, lo que nos encontraríamos en la revisión apuntada, es con una ampliación, como el título sugiere, del Derecho administrativo tradicional, que dejaría de ser simplemente el Derecho administrativo de las Administraciones públicas, y pasaría a convertirse, además de en éste, en un Derecho administrativo de los actos de gestión de los otros poderes del Estado como persona jurídica.

Por lo que se refiere a la segunda pregunta planteada por el autor, es decir, ¿quién es la parte demandada en el proceso contencioso-administrativo, la Administración pública en cuanto persona jurídica, o el Estado?, la pregunta va en realidad más allá de su mera formulación, a proponer justamente una superación de los límites del Derecho administrativo en torno a la propia Administración pública, para sugerir que el concepto técnico jurídico fundamental del Derecho Administrativo no puede ser a par-

tir de ahora, la Administración pública como sujeto, como persona jurídica, sino el Estado persona jurídica, en lo que el mismo autor califica de una reconquista del concepto de Estado en cuanto sujeto de imputación de toda la actividad sometida al control jurisdiccional y al régimen jurídico administrativo.

Para llegar a esta conclusión, el autor analiza previamente las doctrinas en presencia en relación con la dicotomía personalidad jurídica del Estado —personalidad jurídica de la Administración pública—. El autor resume las tesis más importantes de la actual literatura científica en cuatro grandes grupos:

a) La tesis de García de Enterría y de Tomás Ramón Fernández, conforme a la cual desde el punto de vista del ordenamiento jurídico interno no hay más que una sola personalidad jurídica, la de la Administración pública, mientras que el Parlamento se concebiría como «un órgano del pueblo, auténtico titular de la propiedad del poder» y los jueces y tribunales que tampoco se conciben como órganos del Estado, sino del Derecho.

b) La tesis mantenida por López Guerra, al analizar la Constitución y el Derecho positivo vigente, conforme a la cual no hay ningún inconveniente, ni doctrinal ni práctico para admitir la personalidad jurídica del Estado. Pero tampoco existe dificultad para afirmar que la Administración es al mismo tiempo ella misma persona jurídica, de manera que se defendería una doble personalidad como instrumento técnico-jurídico, del Estado por una parte, y de la Administración pública por otra.

c) La tesis de Santamaría, conforme a la cual la personalidad jurídica en cuanto tal sólo es atribuible a la Administración pública, pero se admite que no existe inconveniente en reconocer una personalidad jurídica sectorial o parcial a las Cortes Generales y a las diferentes organizaciones estatales no administrativas.

d) La tesis de López Rodó, que permite concluir, partiendo de la Constitución, y de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial que el Estado tiene personalidad jurídica en el orden interno.

Más allá de las tesis actuales y doctrinales sobre la personalidad jurídica a que acabamos de referirnos, Garrido Falla indaga el tratamiento de la cuestión en la doctrina y en la legislación tradicionales. De esta casi exhaustiva indagación realizada por el autor resulta que es el Estado el que aparece reiteradamente como sujeto de Derecho (al que se atribuye la titularidad de los bienes de dominio público, y de los patrimoniales, la condición de heredero a falta de testamentarios, el que aparece en la rúbrica de Leyes tan importantes como la de Patrimonio del Estado, Contratos del Estado, etcétera), y el que asimismo aparece con ese carácter en la doctrina tradicional (Posada, Gascón y Marín, Pérez Serrano), recogiendo la contundente afirmación de Posada de que «la Administración tiene personalidad: la del Estado». Y más aún, el autor nos recuerda que esa legislación y esa vieja doctrina eran la superación de la precedente y polémica construcción dicotó-

mica del Estado-poder frente al Estado-persona jurídica, que tuvo su reflejo todavía en la vieja Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1894, que atribuía a la Jurisdicción civil los actos de la Administración Pública como persona jurídica, o sea como sujeto de derechos y obligaciones, y reservaba la Jurisdicción contencioso-administrativa para los actos de la Administración Pública en cuanto poder, con la excepción de los contratos administrativos. Aunque reconoce que tanto en esta Ley como en la vigente de 1956 no se habla ya de personalidad del Estado, sino que la referencia directa se realiza a la Administración.

En el trabajo que comentamos, no se hace explícita con claridad absoluta cuál es la posición del autor en relación con las distintas posiciones doctrinales sobre la relación entre la personalidad jurídica de la Administración pública y la personalidad jurídica del Estado en cuanto al Derecho interno, y sobre todo en relación con la personalidad posible, sectorial o no, de los otros órganos constitucionales. Parece, sin embargo, implícita la respuesta a este tema en su categórica afirmación de que no existe ninguna imposibilidad dogmática de que sea el Estado el que aparezca como centro de imputación de relaciones jurídicas con los administrados, pues de aquí cabe deducir que lo que el autor propone, como técnica jurídica más simple y aceptable, es rechazar la configuración de nuevas personas jurídicas a favor de los órganos constitucionales. Lo que parece propugnarse, por consiguiente, es la configuración

unitaria de la personalidad jurídico-pública, mediante el expediente técnico de atribuir tal personalidad de manera exclusiva al Estado, de modo que a partir de ese momento la Administración pública, la Administración del Estado, no tendría una personalidad jurídica propia e independiente de la persona jurídica Estado, y lo mismo podría predicarse del Parlamento, del Poder Judicial, y de los diversos órganos constitucionales, que aparecerían como órganos de aquella persona jurídica, auténtica titular de derechos y obligaciones, y como tal residenciable ante la Jurisdicción contencioso-administrativa o ante la que resulte ser procedente.

En este punto el autor es esencialmente congruente respecto de lo que ha venido diciendo desde su primera edición de su Tratado de Derecho Administrativo, donde advertía que no existe un fenómeno de doble personalidad, del Estado y de la Administración, sino que la personalidad del Estado es única y se refiere desde luego al conjunto de sus funciones. Sin embargo, lo que ahora se revisa, sin duda alguna, es su afirmación de que desde el punto de vista del Derecho interno, la doctrina de la personalidad estatal sólo tiene relevancia práctica normalmente en cuanto personalidad de la Administración pública, por ser esta la que aparece como titular de los bienes del Estado, la que dispone de los que el Estado puede heredar, la que contrata con los particulares, la que responde civilmente por la gestión de los servicios públicos, y la que es demandada ante los Tribunales Civiles o Contencioso-Administrativos. Y la explicación

de este cambio tiene una justificación en la fuerza de los hechos, pues como el propio autor señala, se trataba de reducir la teoría a la práctica, cuando se reducía la personalidad del Estado a la de la Administración, pues si los actos del Estado que había que someter al Derecho y a la fiscalización jurisdiccional se concluían a través de los órganos de la Administración Pública, si las herencias que recibía el Estado, la administración de su patrimonio y la propia titularidad de sus bienes y derechos se gestionaba por la Administración pública, resultaba comprensible que se terminase por olvidar la personalidad del Estado, es decir la personalidad «del todo» para sustituirla por su parte más significativa, la Administración. Los nuevos supuestos de hecho, a que nos hemos referido con anterioridad, conectados con el imperativo constitucional de que *los poderes públicos* (no sólo la Administración) están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.º de la Constitución), son los que exigen otorgar ahora un papel relevante a la persona jurídica estatal, y los que aconsejan que la Administración pública no se considere ahora como la persona jurídica que asume un papel único en el Derecho administrativo.

El examen de los supuestos en que los actos de los órganos constitucionales quedan sometidos a la fiscalización de la jurisdicción constitucional y de la jurisdicción contencioso-administrativa, lleva al autor a advertir que lo que queda fuera de la fiscalización constitu-

cional son, para los referidos órganos constitucionales, los que pueden denominarse «actos de gestión» frente a los actos de poder, de modo que aquéllos vendrían a sujetarse a la fiscalización jurisdiccional en un proceso paradójico e inverso en relación con la evolución histórica de la fiscalización de los actos de la Administración pública, en la que la «teoría del Fisco» (fiscalización por los Tribunales de los actos de gestión económica del Estado) precedió a la teoría de la fiscalización de los «actos de poder». De aquí la contundente definición final en la que lo que se propone es la reconquista del concepto de Estado como sujeto de imputación de toda la actividad sometida al control jurisdiccional y en particular al régimen jurídico administrativo. Finalmente, el autor no se limita a la mera divagación teórica, sino que plasma su tesis en una propuesta de nueva redacción del artículo 1.º de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuyas dos novedades fundamentales, aparte de la incorporación en el elenco de las Administraciones públicas de las exigencias derivadas de la configuración de nuevas Administraciones de las Comunidades Autónomas, en los dos puntos siguientes: el número 1 del artículo 1.º, en el cual la Jurisdicción contencioso-administrativa conocería de las pretensiones que se deduzcan no en relación con los actos de la Administración Pública, sino «en relación con los actos de los *diversos poderes y órganos del Estado sujetos al Derecho Administrativo*».

Y en el número 2 del mismo artículo, en el cual a los actos y disposiciones que emanen de las diversas Administraciones públicas que en el mismo se enumeran, se añaden en el apartado e) «los órganos de gobierno interior de las Cortes Generales, del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Cuentas, en cuanto a sus contratos y actos de gestión patrimonial, así como en materia de personal, y los órganos del Consejo General del Poder Judicial respecto a los actos y disposiciones a que se refiere su Ley Orgánica».

En este punto creemos necesario destacar que la propuesta práctica de Garrido Falla va más allá de las exigencias de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial, para plantear el tema en cuanto al conjunto de los órganos constitucionales, al definir un conjunto de materias concretas necesariamente fiscalizables por la Jurisdicción contencioso-administrativa, centradas en los contratos, actos de gestión patrimonial y personal. Sin embargo, y dado este primero e importantísimo paso de la misión de determinados actos de tales órganos constitucionales a la fiscalización de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, creemos que subsiste el problema fundamental cuya solución parece darse por supuesto en el número 1 del artículo 1.º de la Ley Jurisdiccional en la redacción propuesta por el autor, es decir, el de la sumisión de tales actos al Derecho Administrativo. Suposición que, sin embargo, no resuelve nada, puesto que ¿cuál

es exactamente el Derecho administrativo al que han de estar sometidos los actos que se enumeran de tales órganos constitucionales? No basta con la simple presunción de que la fiscalización por la Jurisdicción contencioso-administrativa presupone la aplicación de las reglas del Derecho administrativo común a las Administraciones públicas. Si se dice que los contratos y demás actos de gestión económica de los órganos constitucionales van a ser fiscalizables por tal Jurisdicción, no se está diciendo con ello que a partir de ese momento los Tribunales de lo Contencioso-administrativo habrán de aplicar necesariamente, para enjuiciar los contenciosos que se produzcan, la Ley de Contratos del Estado, hasta ahora aplicable exclusivamente para los contratos de determinadas Administraciones públicas. Por consiguiente, en tanto no se explicita exactamente cuál sea la legislación aplicable nos podríamos encontrar con el absurdo de que determinando la competencia de la Jurisdicción contencioso-administrativa, ésta se viera forzada a aplicar las reglas del Derecho privado, para el enjuiciamiento de contratos formalizados por los órganos constitucionales a que nos venimos refiriendo. Y esta cuestión es esencial, y a nuestro juicio casi tan previa como la de declarar la fiscalización por la Jurisdicción contencioso-administrativa de los actos en cuestión, pues si la legislación aplicable no fuera luego la actualmente aplicable a las Administraciones públicas, el problema de fondo del Derecho sustantivo como garantía

de los intereses públicos quedaría sin resolver. ¿Cómo podría de otra forma impugnarse la adjudicación directa de un contrato hecha por un órgano constitucional a quien, sin embargo, no ofreciese las mejores condiciones para el interés público? Lo que debe postularse, por consiguiente, es justamente la sujeción al Derecho administrativo de los actos de los órganos constitucionales, tema que no es exactamente el mismo que el de la fiscalización por los Tribunales de lo Contencioso-administrativo, como hemos señalado al principio, recordando que no existe una congruencia absoluta entre Jurisdicción Contencioso-administrativa y Derecho Administrativo.

Pero fuera de estas observaciones críticas que no son sino «reflexiones sobre sus reflexiones», sería injusto que no dejáramos constancia de que junto a la capacidad científica y creativa que esta obra evidencia, una vez más, en su autor, lo verdaderamente sorprendente es su propuesta de derribar y revisar construcciones dogmáticas, sin exceptuar las propias. Sólo por esa actitud antidogmática valdría la pena la lección, cuyo último significado es el de demostrar la humilde y valiosa función del jurista de rehacer con-

tinuamente los instrumentos técnicos que maneja para hacerlos útiles a las nuevas exigencias de los nuevos tiempos. A nuestro juicio, sin embargo, las distintas concepciones del Derecho Administrativo deben sufrir un compacto diferenciado, en función del papel en ellas asignado a la Administración pública como persona jurídica. Mientras que la posición orgánico-subjetiva del autor puede recomponerse quizá por simple adición de su delimitación del Derecho Administrativo, que resultaría ampliada a la función administrativa de otros órganos constitucionales del Estado, parece casi imposible pensar en una reelaboración de otras concepciones doctrinales, que no pase por su previo derribo, como es el caso de la definición del Derecho Administrativo como Derecho estatutario de las Administraciones públicas en cuanto a personas jurídicas. Pues no se nos alcanza el cómo puede trasladarse el esquema de esas personas jurídico-administrativas, configurando como tales a cada uno de los órganos estatales residenciables ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

JOSÉ M.^a FERNÁNDEZ PASTRANA

