

de la jurisprudencia comunitaria derivada del planteamiento de cuestiones prejudiciales implicaba, al mismo tiempo, el conocimiento de una casuística propia del Estado en cuestión, que servía para orientar soluciones ante supuestos similares.

De esta horizontalidad es fruto, también, la aparición de verdaderas redes de investigadores que, de modo permanente, han establecido programas de estudio, precisamente para la puesta en marcha de esta metodología derivada de la idea constitucional de Comunidad de Derecho y que se basa en aportar soluciones jurídicas a los problemas de la comunidad política comunitaria a través del mayor conocimiento de las instituciones propias de cada Estado miembro.

La traducción de este libro es fruto de este proceso y se sitúa en la misma órbita de significado. Mi conocimiento del profesor Mario CHITI deriva no sólo de mi genérica «pasión italiana», sino de haber coincidido en el seno de los trabajos del Grupo Europeo de Derecho Público, sin duda el principal grupo de estudio europeo transnacional, que agrupa ya más de un centenar de profesores de Derecho público de los distintos países comunitarios.

Allí, y en las sucesivas lecturas de sus trabajos, conocí el rigor de los planteamientos doctrinales de Mario CHITI, profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Florencia y estrecho colaborador del Instituto Universitario Europeo de esa misma ciudad, basados en la idea del Derecho comunitario como un Derecho contemplado desde la necesidad de su equilibrio entre el «efecto útil» de las normas comunitarias y las garantías que son necesarias para construir una verdadera Comunidad de Derecho.

Verán en estas páginas un esfuerzo sistematizador encomiable, un acierto en la ponderación del tratamiento dado a los distintos temas en virtud de su importancia, una permanente relación entre ordenamientos y una crítica de las posiciones jurisprudenciales que necesitan ser objeto de modificación.

Decía Fernando PESSOA en uno de los poemas de *El guardador de rebaños*: «Yo soy del tamaño de lo que veo». En estas

páginas, sin duda, comprobarán que la visión de los problemas comunitarios que tiene Mario CHITI le hace ser uno de los más estimulantes administrativistas comunitarios y pieza clave de este debate, que, como él mismo señala citando a CONTASTINESCO, es un proceso continuo e imparable.

El libro ha sido, además, descargado de los apartados que, en su versión original, se referían con detenimiento al ordenamiento italiano y actualizado con las modificaciones planteadas por la Cumbre de Niza de diciembre de 2001, tanto las relativas a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea como a la nueva arquitectura jurisdiccional, a la que se le dedica un nuevo último capítulo.

A la espera del próximo Tratado Constitucional del Derecho Comunitario, cuya discusión en la Conferencia Intergubernamental está en pleno auge cuando se impriman estas páginas, es más que recomendable adentrarse en los rasgos esenciales de este ordenamiento comunitario de la mano segura de un autor tan relevante.

Luis ORTEGA

Catedrático de Derecho Administrativo  
Catedrático «Jean Monnet»  
de Derecho Comunitario

CIERCO SEIRA, César: *La participación de los interesados en el procedimiento administrativo* (Prólogo de Juan PEMÁN GAVÍN), Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 2002, 448 págs.

Fruto de una investigación conducente a la obtención del Grado de Doctor por la Universidad italiana de Bolonia, presenta César CIERCO esta monografía centrada en uno de los magnos argumentos de la parte general del Derecho Administrativo, el procedimiento, desde la óptica —si cabe más central todavía— de la participación de los interesados en ese *iter* secuencial que, en principio, toda Administración debe seguir para la conformación y exteriorización de sus decisiones.

El libro ha sido redactado con un lenguaje esmerado y cercano que, sin embargo, no oculta al lector los complejos entresijos de una materia notablemente tecnicada y de permanente actualidad. El resultado es —lo decimos desde ahora— altamente satisfactorio por cuanto aporta al panorama científico patrio una densa e inédita malla discursiva, tejida a partir de un profundo conocimiento de los mimbres doctrinales y jurisprudenciales españoles y foráneos, el de estos últimos procedente de las provechosas estancias investigadoras que el autor ha desarrollado en las Universidades de Bolonia y París I (Panteón-Sorbona).

La obra presenta una sistemática clara articulada en tres partes, lógicamente interdependientes pero nítidamente delimitadas. La primera de ellas («La participación de los sujetos afectados como elemento nuclear en la configuración del procedimiento administrativo») aborda, con una óptica que podríamos denominar macroscópica, la caracterización y funciones del procedimiento administrativo y las consecuencias que de todo ello se derivan en orden a la previsión de la participación de las voluntades afectadas en la gestación de la decisión administrativa. La segunda parte («El interesado y las facultades procedimentales que le asisten») trata de dar respuesta a dos enjundiosas cuestiones: ¿quiénes deben considerarse efectivamente interesados en un procedimiento administrativo? y ¿qué posibilidades de actuación ofrece a dichos sujetos el ordenamiento jurídico? La tercera y última de las partes («Los mecanismos destinados a tutelar la participación de los interesados en el procedimiento administrativo») lleva a cabo un análisis exhaustivo de los remedios de tutela endoprocedimental y jurisdiccional de las pretensiones participativas, esto es —y en palabras del propio autor en la Introducción General de la obra—, se trata de estudiar los mecanismos que buscan «preservar [...] las facultades de intervención reconocidas por el ordenamiento jurídico frente a los actos de la Administración que pretendan desconocerlas o quebrantarlas». En definitiva, una estructura la de esta obra con un

planteamiento tan claro como comprometida es su ejecución. Siguiendo la ordenación expuesta del trabajo, pasamos sin más a comentar sus principales aportaciones.

## I

La pronta ruptura del rígido esquema según el cual a cada Poder del Estado corresponde en exclusiva el despliegue de una tarea característica ha conducido, entre otras, a la consecuencia de que el aparato administrativo haya terminado por absolver materialmente funciones de muy diversa índole (de resolución de controversias, punitivas, normativas). Ello se ha traducido en una compleja —y conocida— interrelación entre los poderes formales y las funciones materiales del Estado —sobre la que, por cierto, se ha vuelto con brillantez en época reciente (\*), que ha supuesto a su vez y por lo que ahora interesa un correlativo intercambio de técnicas e instrumentos a partir de sus moldes originarios. Pues bien, en este contexto debe situarse el profundo enraizamiento que el procedimiento administrativo ha tenido y tiene en el proceso judicial, según expone el autor. Ambos —junto con el procedimiento legislativo— son especies del más vasto género de los *procedimientos jurídicos* y ambos comparten ciertos elementos comunes (las ideas de progresión y orden secuencial fundamentalmente). En este marco, la vieja regla procesal de la audiencia a los afectados —concretada en el aforismo *audi alteram partem*—, expresión de un principio elemental de justicia según el cual no se puede infligir a nadie sin antes haber escuchado sus razones, pasa pronto a formar parte también de las exigencias del procedimiento administrativo. Lo que no impide, como se encarga de recordar repetidamente el autor, que proceso judicial y procedimiento administrativo sean realidades claramente diferenciadas.

---

(\*) L. PAREJO ALFONSO: *¿Existe una reserva constitucional de «ejecución»? Apuntes para la individualización de la función ejecutiva en el orden de las funciones estatales*, «Cuadernos de Derecho Público», núm. 1, 1997, págs. 13 y ss.

A partir de estos presupuestos —que afloran a lo largo de toda la obra, demostrándose un manejo muy meritorio de la doctrina procesal—, el autor afronta un estudio de las vertientes estructural y funcional del procedimiento administrativo, desplegado con la precisa finalidad de advertir el encaje de la participación de los interesados. Con carácter previo, CIERCO corrige la clásica teoría de la instrumentalidad del procedimiento administrativo, según la cual éste no es más que una exigencia subordinada a la resolución final. La conclusión es decisiva para justificar un estudio del mismo desvinculado de los actos administrativos: no siempre el *iter* secuencial que sigue la Administración finaliza en una resolución unilateral, como lo acreditan tanto los supuestos de terminación convencional como la moderna doctrina de la gestación evolutiva de la decisión administrativa, de la que la resolución no es más que su exteriorización.

La estructura del procedimiento administrativo se concreta en la existencia de una pluralidad de actos, que se desarrollan en un determinado orden secuencial y que se proyectan en una serie cronológica. El carácter ordenado determina, a su vez, la división de la secuencia en *fases* (que se expresa en la idea de *progresión*). La articulación entre las más importantes de ellas, instrucción y terminación, sirve al autor para destacar los vínculos que las unen, tanto de carácter *lógico* (los actos de instrucción preceden en la cadena a la resolución, de tal modo que ésta debe fundamentarse en los resultados de aquélla) como *temporal* (entre ambas no debe mediar un intervalo de tiempo excesivo que neutralice la virtualidad de los elementos de juicio incorporados al expediente).

Todo ese conjunto de actos se encuentra informado por un principio de *unidad funcional*, esto es, todos ellos convergen en la realización de un fin común. Sin embargo, éste no se encuentra para CIERCO exclusivamente en la resolución final, de modo que el clásico «principio de concentración procedimental» es objeto de señaladas excepciones en relación con los llamados *actos de trámite cualificados*, esto es, los

dotados de efectos externos y, por tanto, directa e inmediatamente impugnables.

Íntimamente ligada a la perspectiva estructural se encuentra la vertiente funcional del procedimiento, en la que la participación de los sujetos afectados tiene un protagonismo evidente. En efecto, el autor parte de una idea capital según la cual el procedimiento —y, con él, los mecanismos participativos— tiene una naturaleza, por así decir, *multifuncional*. En primer lugar, es instrumento de garantía de los sujetos afectados, permitiendo compensar en algún modo a través de la participación de éstos la severidad de las potestades de que está dotada la Administración Pública. La presencia de esta regla defensiva, originada en un principio de justicia material indudable incluso con raíces bíblicas (Génesis 3,9), es detectable en todos los ordenamientos modernos. La finalidad defensiva de la intervención de los interesados parte de dos presupuestos: la amenaza de producción de un perjuicio para el afectado derivado de la resolución final y la consiguiente contraposición entre los intereses particulares y los de la Administración. Junto a éstas (sujetas, como se verá, a amplias matizaciones) se encuentra otra decisiva razón de ser de la participación: las limitaciones intrínsecas a los mecanismos de tutela jurisdiccional, que se concretan en una intervención *a posteriori* centrada en un análisis de la *legalidad* de la actuación administrativa, no —al menos en nuestro sistema— de su *oportunidad*.

A la finalidad defensiva precitada se une, en segundo —aunque no menos importante— lugar, la de *contribución a la ordenación y racionalización de la actuación administrativa*. La emergencia de este decisivo fin del procedimiento ha conducido a una inevitable contraposición de posturas en el ordenamiento italiano (*eficientistas* vs. *garantistas*), que el autor salda, razonablemente, a favor del carácter necesario y concurrente de ambas funciones procedimentales. Para integrarlas, ordenamientos como el español y el italiano han acudido a fórmulas de *flexibilización* del procedimiento, de modo que existe una previsión normativa suficiente que permite conocer los

trámites de general aplicación pero, al tiempo y en aras de evitar un rígido encajamiento del *iter* secuencial, se remite a los escalones normativos inferiores —e incluso al propio responsable de la tramitación del procedimiento— el complemento y la adaptación de las exigencias necesarias en atención a los intereses tutelados y a la naturaleza de la potestad ejercitada. La traslación de este teórico enfrentamiento de principios a la participación de los afectados concluye en la decisiva virtualidad de ésta como cualificado medio de instrucción, esto es, de obtención de elementos de juicio. En definitiva —y como sintetiza el autor con paráfrasis de CARNACINI—, «si el procedimiento administrativo sirve a los administrados, también los interesados sirven al procedimiento».

Pero modernamente ha aflorado, a partir de las construcciones de la doctrina italiana, otra decisiva función del procedimiento magistralmente resaltada por CIERCO. En efecto, las insuficiencias de la ley para definir, en cada caso, el interés público concreto que ha de satisfacer la Administración han determinado la caracterización del procedimiento como sede en la que se procede a la determinación de dicho interés, a través de una verdadera «composición» entre el *interés público primario* legalmente definido (y representado por la Administración) y los denominados *intereses* (públicos y privados) *secundarios*. La representación de estos últimos requiere de un «ensanchamiento» de las vías participativas, ampliación que ha tenido lugar en España a través del principio de participación que, en sus distintas vertientes, inauguró nuestra CE de 1978, lo que ha supuesto, a su vez, un alargamiento de la figura del *interesado* en diversos y decisivos sentidos (sustitución del «interés directo» por el «interés legítimo» y revalorización de los intereses colectivos y difusos).

## II

La segunda parte del trabajo de CIERCO se inaugura con un completo estudio evolutivo de la figura del interesado a lo largo de la historia de nuestra legisla-

ción de procedimiento administrativo: desde la labor integradora de la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo de 1889 —primer texto legislativo europeo que, como con justicia señala el autor, aborda desde una óptica general el problema de la codificación del procedimiento administrativo—, pasando por un detenido análisis de los Reglamentos dictados en su ejecución, algunas de cuyas avanzadas aportaciones en materia participativa podrán rastrearse después en la notable obra de arquitectura jurídica que será la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. El estudio afronta las bases constitucionales de la participación procedimental, a través del análisis de los preceptos que vienen a incidir en la misma y, sobre todo, de su vinculación con los derechos fundamentales. Las conclusiones a este respecto no son, por intuitas, menos trascendentes: ni la información pública es manifestación del derecho a participar en los asuntos públicos reconocido en el artículo 23.1 CE, ni la omisión de la audiencia supone, con carácter general, una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva —en su vertiente de indefensión— consagrado en el artículo 24 CE. De modo muy meritorio y aun sin atacar las raíces mismas de esta concepción, CIERCO despliega un arsenal argumentativo muy consistente para matizar esta solución y su principal excepción constituida por los procedimientos sancionadores (puro y lúcido sentido común: «Ninguna duda cabe así de que los perjuicios que puede deparar por ejemplo la revocación de una licencia de montante económico elevado pueden ser mucho mayores que los efectos de una mera sanción leve» —pág. 136—), matización ésta que, por cierto, ha encontrado reciente acogida en el artículo 41 de la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*.

En el marco de la legislación procedimental vigente desde 1992, el núcleo duro de esta segunda parte del trabajo se centra en dos decisivas cuestiones: quiénes son interesados en el procedimiento administrativo y cuáles son sus facultades de actuación. En relación con la primera de ellas, varios son los puntos fundamentales de análisis: la configuración del interés legitimador, marca-

da por la consabida supresión de su carácter «directo» por fuerza de nuestro texto constitucional y por la evidente amplitud y variedad de contenido de los intereses legítimos y el impulso de la legitimación grupal y de los intereses difusos. Dentro del estudio del concepto legal de interesado contenido en el artículo 31 LRJPC, CIERCO aborda cuestiones siempre complejas como la compatibilidad entre las condiciones de denunciante e interesado, compatibilidad que, en paralelo a la más reciente jurisprudencia, viene a reconocer fundándola en la distinción entre mero denunciante y «denunciante cualificado», sin perjuicio de que el primero tampoco deba estar privo de ciertas facultades en el seno del procedimiento, de modo contrario a cuanto tradicionalmente se ha considerado.

Asimismo, el autor explica e impugna con notable solvencia ciertas inercias de nuestro legislador, como la que ha llevado a distinguir el modo de adquirir la condición de interesado entre los portadores de intereses legítimos y los de derechos subjetivos, cuando la equiparación entre ambas posiciones parecía ya saldada en nuestro ordenamiento a partir de la construcción de GARCÍA DE ENTERRÍA sobre los «derechos subjetivos reaccionales»; o la que propugna que la llamada al procedimiento que debe realizar la Administración *ex* artículo 34 LRJPC sólo sea debida cuando aquél *no haya tenido publicidad en forma legal*, desacierto normativo que trata de ser salvado con una propuesta de reforma legislativa urgente. Las últimas reflexiones de esta segunda parte se enderezan al acertado tratamiento de una cuestión que, a mi juicio, presenta decisiva relevancia en la configuración de nuestro contencioso: la relativa a la eventual continuidad de la condición de interesado en el procedimiento administrativo y en la vía judicial. En este punto, el autor destaca ante todo la irremediable existencia de un interés legitimador común, lo que, unido a la necesaria observancia del principio de confianza legítima y de la doctrina de los actos propios, conduce a la tajante prohibición —confirmada jurisprudencialmente— de que la Administración Pública pueda negar en el

proceso la condición de interesado a quien previamente le fue reconocida en vía administrativa. Ello no impide que, con fundamento en la necesaria universalidad e inescusable plenitud de su labor de fiscalización, los órganos judiciales puedan alterar para el proceso el estatus legitimador derivado del procedimiento previo.

En lo referente al haz de facultades de que disponen los interesados, el autor regala el más concienzudo y riguroso análisis que pueda encontrarse en nuestro panorama doctrinal. Informadas por el principio de participación «útil» o «eficaz», las distintas posibilidades de actuación son diseccionadas con una meticulosidad encomiable. El inicio de la participación se concreta en el acceso a los datos del expediente administrativo. Dos son los momentos aquí señalados: 1) *La comunicación del inicio del procedimiento*, tan relevante en el ordenamiento italiano, pero que se ha reservado entre nosotros para los procedimientos sancionadores en la forma de *derecho a ser informado de la acusación*. CIERCO resalta la virtualidad que puede tener esta facultad en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado y que sólo recientemente ha tenido acceso a nuestro ordenamiento a través de la sistemáticamente incumplida previsión del actual artículo 42.4 LRJPC. 2) *El acceso material al expediente ex artículo 35.a) LRJPC*, al que el autor extiende las limitaciones relativas a los documentos a que se refiere el artículo 37.5 LRJPC en una coherente interpretación sistemática con el artículo 84.1 LRJPC, así como también aborda un tratamiento muy sugerente sobre el acceso a los expedientes de información reservada característicos de los procedimientos sancionadores.

Las facultades alegatoria y probatoria ocupan un papel central en la instrucción del procedimiento y, la verdad, las clarificaciones del autor son en este punto de gran auxilio: las alegaciones pueden versar sobre los hechos o el Derecho e, incluso, sobre cuestiones de mera *oportunidad* (lo que, adviértase, no deja de tener relevancia, en la medida en que la Administración está obligada a tomar en consideración *todos* los elementos de

juicio aportados al expediente, sean éstos de la naturaleza que sean). En materia probatoria, CIERCO nos ofrece clarísimas reflexiones sobre el *onus probandi* o las posibilidades de rechazo de la propuesta de práctica de prueba avanzada por el interesado. Pero el núcleo central del contradictorio se hace descansar, no obstante, en la obligación que recae sobre la Administración de *tomar en consideración* los elementos de juicio introducidos por los interesados, verdadero arco de bóveda de la moderna Administración participativa. Las evidentes dificultades para controlar el efectivo cumplimiento de este deber compelen a la exigencia de dictar un acto motivado en el que se indiquen los criterios que han conducido a la adopción de la decisión y cuáles han sido rechazados, a pesar de que, como manifiesta el autor, la relativización jurisprudencial de la omisión de la motivación como vicio invalidante de la resolución administrativa ha determinado el necesario recurso a formas alternativas, como la motivación *per relationem* o la motivación sucesiva.

La vista del expediente y audiencia ha sido durante largo tiempo el (único) trámite participativo a disposición del interesado, de ahí su posición histórica central en el procedimiento; hoy, sin embargo, algo devaluada por la implementación de otras vías de actuación. Particular interés presentan las reflexiones del autor en relación con la *ubicación* secuencial del trámite: instruido el procedimiento y antes de la propuesta de resolución. No obstante, esta sencillez cronológica viene empañada, por un lado, a través de prácticas corruptas, como la consistente en abrir el trámite de audiencia mediante la comunicación de una propuesta «provisional» de resolución y, por otro, debido a la necesidad de ubicar en la serie otras eventuales actuaciones consideradas igualmente conclusivas o finales (posibilidad de practicar nuevos actos de instrucción tras la audiencia o la ubicación del dictamen del Consejo de Estado o cuerpo consultivo autonómico análogo). Asimismo, el autor destruye con energía ciertas inercias y conviene retener sus conclusiones: *la audiencia no es arbitrada por el ordenamiento en beneficio exclusivo del*

*interesado*, de modo que no es trasladable al *ordo productionis* de los actos administrativos la conocida máxima iusprivatista según la cual la renuncia por el beneficiario a las formalidades de un negocio jurídico determina la exclusión de su invalidez por razón de la inobservancia de aquéllas; desde luego, no es ésa la conclusión que cabe colegir del artículo 84.3 LRJPC. El broche al estudio de la audiencia lo constituye el brillante análisis de las particularidades de este trámite en los procedimientos de recurso y en los sancionadores. Finalmente, CIERCO nos ofrece un revelador estudio de la información pública como cualificado medio de llamada a los interesados, sobre todo en ciertos procedimientos en los que pueden surgir dificultades para su individualización.

### III

La tercera y última parte de este trabajo resulta especialmente enriquecedora dentro de un marco de resultados de por sí ciertamente provechoso. El objeto no es sino un completo estudio (el más exhaustivo hasta el momento, que yo sepa) acerca de los mecanismos de tutela de las pretensiones participativas. Aquí las posibilidades son fundamentalmente dos: tutela endoprocedimental y tutela jurisdiccional. En la primera, CIERCO aísla dos remedios básicos para mitigar, en la medida de lo posible, la omisión o deficiente verificación de facultades participativas: la impugnación de los actos de trámite que den lugar a indefensión (art. 107.1 LRJPC) y la posibilidad de alegación en todo tiempo de los vicios formales en la tramitación del procedimiento (art. 79.2 LRJPC). La impugnación de los actos de trámite que causen indefensión presenta para el autor dos inconvenientes centrales: el concepto mismo de «indefensión», dada la diversidad de contenidos que pueden derivarse del mismo término en los artículos 63.2 y 107.1 LRJPC, y la inevitable duración del recurso contra el acto de trámite, que puede hacerlo ineficaz salvo que medie la suspensión, siempre delicada, del procedimiento principal.

La tutela jurisdiccional de los vicios

participativos es, sin embargo y en mi modesta opinión, la «joya de la corona» de esta notable y seria contribución científica. El autor expone con detalle la evolución en el tratamiento jurisprudencial de este fenómeno, desde la plena vigencia de la «doctrina de los vicios de orden público» —modelo de recurrente activismo judicial frente a una vasta inmunidad del poder—, cuya rígida aplicación excluía, sin embargo, el enjuiciamiento sobre el fondo del asunto, hasta las orientaciones —legislativas y jurisprudenciales— más recientes tendentes a atenuar la eficacia invalidante de los vicios participativos. A partir de la LPA de 1958 se construye la invalidez por vicios procedimentales (de ordinario en grado de anulabilidad) en torno a la idea de «indefensión», lo que supone una razonable pérdida de automatismo en el pronunciamiento de ineficacia del acto, esto es, la práctica desaparición de la doctrina de los vicios de orden público. No entraremos ahora en la riquísima argumentativa de CIERCO sobre estos y otros extremos —merece muy sinceramente la pena leer el libro—; sí conviene, en cambio, detenerse a reflexionar acerca de los principales instrumentos jurisprudenciales de relativización de los vicios participativos, que el autor cifra en dos: la subsanación en vía de recurso (administrativo e incluso jurisdiccional) y el principio de economía procesal.

Especial mención merece en este modesto repaso la subsanación de los vicios participativos en vía de recurso. Los argumentos críticos desplegados por el autor para destruir la virtualidad de esta solución técnica resultan enormemente razonables: la intervención participativa se configura como *previa*, de modo que la funcionalidad del trámite, una vez adoptada la decisión por la Administración, es radicalmente contradictoria con sus finalidades naturales; pueden provocarse, igualmente, situaciones injustas para los sujetos que hayan decidido no interponer el recurso.

Además, esta subsanación en vía de recurso de los vicios participativos presenta otro gravísimo inconveniente, latente en la obra. No revelaré una novedad si digo que, en un número nada

despreciable de ocasiones, las resoluciones de recursos administrativos tienden a confirmar el contenido de la decisión recurrida por motivos bien distintos de la propia legalidad o de la defensa de los intereses públicos, sino muy al contrario, por pura inercia, por el mantenimiento de una mal entendida «coherencia» interna del criterio administrativo o, más sencillamente, como expresión de una actitud defensiva a toda costa que no revela —permítaseme la expresión— sino la prepotencia o, en el mejor de los casos, la ligereza de quien dispara (litiga) con pólvora ajena. Adviértase entonces que lo que en puridad pone de manifiesto esta reiterada práctica, combinada con la subsanación de la indefensión en vía de recurso —destacadamente en los supuestos de recurso de alzada—, es ni más ni menos que la supresión de tutela al recurrente, la decidida amputación de su derecho al recurso administrativo (no otra cosa supone emplear un procedimiento para exponer y debatir por primera vez cuestiones que debieron ser analizadas en un procedimiento previo) y la consiguiente frustración de su finalidad esencial, que no es otra que la evitación —en la medida de lo posible— de un conflicto judicial, con el consiguiente ahorro de costes y padecimientos que el mismo implica para el ciudadano ordinario, y no, por el contrario, la intempestiva «integración» de una secuencia procedimental previa que, precisamente, debe ser *revisada* a través del recurso. Esta situación fuerza, así, al ciudadano a interponer el recurso administrativo pero pervirtiendo su teleología, obligándole a manifestar a la Administración lo que ésta ya debió tener en cuenta en su momento y no, ahora, a las puertas de la penitencia judicial. Si la actuación participativa no se realiza en el procedimiento originario (bien inicialmente, bien como consecuencia de un pronunciamiento de retroacción de actuaciones) y se considera subsanada su omisión en el recurso de alzada se priva al recurrente, lisa y llanamente, de una preciosa oportunidad (de las dos de que, general y legalmente, dispone) de conformar el contenido de la decisión administrativa a la legalidad, compatibili-

zando sus intereses con los demás presentes, sin necesidad de impetrar la costosa tutela de los Tribunales. Además, la LRJPC es —ya lo hemos dicho antes en otro lugar— decididamente clara al respecto, estableciendo la posibilidad de que se pueda producir indefensión en el seno de cualquier procedimiento administrativo (art. 63.2), posibilidad que, como puede comprobarse, queda neutralizada de raíz como consecuencia de esta polémica doctrina judicial y relegada entonces a los solos procedimientos de recurso (y ni siquiera a éstos si se aplica el definitivo paso antes de una más que previsible «subsanción ultraterrena» de los vicios participativos: la que viene admitiéndose en vía judicial), lo que resulta decididamente contrario a la Ley. Por otro lado, como con lucidez señala el autor, el propio artículo 113.2 LRJPC establece el pronunciamiento de retroacción de actuaciones por vicios formales en el seno de los recursos administrativos.

La riqueza del libro que recensamos no termina aquí; sí, en cambio, nuestra panorámica. Creo honestamente que toda la comunidad científica debe felicitarse por este revelador trabajo, fruto de la paciencia, el talento y el empeño concienzudo, tan alejado por tanto de esa epidérmica glosa de urgencia que nos inunda.

Manuel FERNÁNDEZ SALMERÓN  
Dpto. de Derecho Administrativo  
Universidad de Murcia

CUETO PÉREZ, Miriam: *Régimen jurídico de la investigación científica: la labor investigadora en la Universidad*, Cedecs, Barcelona, 2002, 288 págs.

Es tal el protagonismo que la investigación científica tiene para cualquier sociedad que no parece necesario insistir demasiado en la estrecha relación que debe existir entre la misma y los poderes públicos. El esfuerzo dirigido a ampliar los límites del conocimiento, bien en su faceta básica o fundamental, bien a través de una orientación o aplicación con-

creta, evidencia intrínsecamente un interés general que no puede ser desconocido para la Administración pública, y ello con independencia de los vaivenes históricos habidos en este sentido o del importante papel que también corresponde asumir en la materia al sector privado.

Esta conexión investigación-poderes públicos constituye, precisamente, la verdadera columna vertebral del libro que nos presenta la profesora de la Universidad de Oviedo, Miriam CUETO PÉREZ, al llevar a cabo un pormenorizado estudio jurídico de la evolución y *statu quo* de la ciencia en España, lo que sólo puede ser comprendido desde la óptica de la intervención administrativa. Una realidad que, ya puede avanzarse, se halla en plena ebullición en la actualidad, una vez superados los conocidos lastres del pasado, y que justamente por ello es susceptible de ser contemplada en el momento presente con una mayor ambición, en un deseo por limar las aristas que aún presenta su diseño normativo y organizativo.

El acierto y oportunidad del estudio realizado, por otra parte, no puede ser mayor si se tiene en cuenta la escasez de monografías con que hasta el momento esta temática contaba, y ello a pesar de su referida vinculación con el Derecho Público. Como apunta la propia autora en la introducción de la obra, frente a la abundancia de referencias bibliográficas sobre el cercano campo de la educación, la materia abordada no había sido objeto de una especial atención desde el ámbito del Derecho Administrativo, con la meritoria excepción de algunos trabajos, como el del profesor MARTÍN MATEO, *La Administración de la Ciencia*, de 1980, o del profesor CALONGE VELÁZQUEZ, *Administración e investigación*, de 1996, por lo que a monografías se refiere.

Además, el libro llega en un momento particularmente clave, tras una importante batería de reformas legislativas y organizativas —algunas de ellas con una incidencia sobresaliente en el modelo final—, siendo de todo ello plenamente consciente la autora, hasta el punto de retrasar la aparición de su estudio a fin de contar con todos los mimbres necesarios para llevar a cabo una integral y actualizada valoración del fenómeno. Tales