

drúlica en Italia es muy similar a la planteada en otros países. En efecto, el problema de la contaminación y del aumento de sus demandas no es un hecho genuino del Estado transalpino, sino que es una realidad casi a nivel mundial. Asimismo puede decirse que tampoco son exclusivos los mecanismos establecidos para hacer frente a esa situación de crisis hidrológica, sino que Italia se ha sumado a la tendencia preexistente en otros Estados en el tratamiento normativo y la gestión del agua. Así, por ejemplo, elementos como la publicación generalizada de las aguas, el intento de llevar a cabo una política global de las mismas, la fijación de la cuenca como ámbito físico de referencia en el sector, la creación de una suerte de Administración propia y el establecimiento de la planificación como instrumento principal de gestión y tutela son medidas en todo o en parte conocidas y aplicadas con anterioridad en otros países como Francia o la propia España.

Sin embargo, a nuestro juicio, es posible afirmar que en general el nivel de desarrollo del Derecho de aguas italiano no es el mismo del que gozan los países citados. Dicha afirmación se pone de manifiesto sobre todo en el carácter eminentemente sectorial que la normativa italiana de aguas continúa teniendo. Se constata, en ese sentido, que en Estados como Francia, Gran Bretaña y España la normativa sobre recursos hídricos se halla presidida por una norma de cabecera, aglutinadora de todos los aspectos principales relacionados con el agua. En Italia, empero, la regulación de las aguas se caracteriza por la diversificación en un sinnúmero de disposiciones relativas a cada una de las cuestiones hidráulicas (tutela frente a los vertidos, planificación, titularidad, calidad en general, aspectos paisajísticos...). Esa situación plantea problemas de diversa índole, tanto de conocimiento del Derecho vigente en cada momento como interpretativos y de coordinación entre las diversas leyes. A la problemática expuesta se refiere asimismo LUGARESI, quien recomienda, como mecanismo para superarla, la elaboración de un Código de las Aguas por parte del legislador italiano, en la línea del *Codice des*

Eaux galo, de la *Water act* británica y, porqué no, aunque el libro no haga referencia a ella, de nuestra Ley de Aguas.

Ahora bien, el autor, al hablar de la necesidad de emanación de una Ley de Aguas, pone todo su énfasis no tanto en la función sistematizadora y aclaratoria que la misma debería cumplir, sino en su indispensabilidad para finalizar el proceso iniciado con la Ley 183/1989, dirigido a establecer una política global de las aguas. Entiende en ese sentido que, mientras normas con diversos planteamientos y no coordinadas entre sí sean ejecutadas por una pluralidad de Administraciones públicas que actúan según criterios no homogéneos, será imposible considerar concluida la reforma del sector hídrico y planteada una verdadera política de las aguas. En definitiva, es preciso construir un sistema unitario en el que se fijen los principios fundamentales y se disciplinen los aspectos organizativos, en el que se contenga una reglamentación de los diversos subsectores y se definan los instrumentos de planificación. Y ello sólo es posible, según LUGARESI —y ésa es su conclusión final, con la cual coincidimos plenamente—, mediante la reconducción a la unidad de toda la normativa hidráulica, a través del dictado de un Código de las Aguas.

ANTONIO EZQUERRA HUERVA

MODERNE, Franck: *Les quasi-contrats administratifs*, Ed. Sirey, Col. Droit Public, París, 1995, 132 págs.

1. No puede escapar al Derecho público actual la aplicación —como categoría jurídica o como principio general del Derecho— de la teoría de los cuasi-contratos en el ámbito de las relaciones para con las personas jurídico-públicas. Las más elementales exigencias del Estado de Derecho impiden eximir a la Administración pública del cumplimiento de las obligaciones surgidas del enriquecimiento injusto, de la gestión sin mandato de negocio ajeno o del cobro de lo indebido. Son éstos, en concreto, los he-

chos susceptibles de dar origen a las obligaciones denominadas cuasicontractuales, en un principio características del campo jurídico del Derecho privado, pero hoy día progresivamente acogidas por parte de la jurisprudencia en la resolución de litigios en los cuales es parte procesal una Administración pública.

Sin embargo, es ésta una fuente del Derecho de obligaciones que ha generado tradicionalmente más de una discusión en la dogmática del Derecho privado, así como reticencias en el Derecho administrativo cuando se ha pretendido su aplicación en relación con las personas públicas. Quizá haya sido éste el motivo de que la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas —de muy reciente aparición en nuestro ordenamiento jurídico—, haya obviado afrontar una regulación expresa de las obligaciones jurídicas originadas por la polémica figura de los cuasicontratos.

No obstante, no debe pasar inadvertido que, aunque formalmente ambas categorías puedan calificarse de opuestas, en cuanto que los cuasicontratos se caracterizan por la inexistencia de acuerdo de voluntades en contraposición con los contratos, la interdicción del enriquecimiento sin causa constituye un principio general del Derecho de innegable aplicación en el ámbito de la contratación administrativa, cuando no como fuente de obligaciones específicas y diferenciadas de aquellas de naturaleza puramente contractual. Por ello, es de nuestro parecer que una más amplia previsión de aquel principio por parte de esta norma de Derecho positivo no hubiera en ningún caso resultado gratuita, sino que, por el contrario, hubiera contribuido de lleno a «garantizar plenamente la transparencia de la contratación administrativa como medio para lograr la objetividad de la actividad administrativa y el respeto a los principios de igualdad, no discriminación y libre concurrencia», de acuerdo con los postulados de la Exposición de Motivos de la Ley.

El análisis del enriquecimiento injusto y de aquellos otros hechos incluidos dogmáticamente en la controvertida y poco homogénea categoría jurídica de los cuasicontratos, desde su recepción

por parte del Derecho administrativo, constituye en concreto el objeto de estudio de la monografía de Franck MODERNE, bajo el título *Les quasi-contrats administratifs*, de que se quiere dar noticia en estas líneas. En ella se percibirá netamente la usual desconfianza con que el Derecho público francés da entrada a las reglas que rigen las relaciones privadas y a las instituciones del Derecho civil, razón por la cual es aún dominante en la doctrina jurídica francesa —a diferencia de otros sistemas jurídicos, entre los cuales cabe incluir el nuestro— el estudio de la categoría de los cuasicontratos como teoría general.

II. Franck MODERNE —bien conocido entre nosotros y buen conocedor del Derecho español—, Profesor de Derecho Público de la Universidad de París I (Panthéon-Sorbonne) y Director del *Diplôme d'Etudes Approfondies de droit public comparé des Etats européens*, afronta el análisis conceptual de los cuasicontratos administrativos desde las delimitaciones teóricas, así como prácticas, establecidas hasta el momento por la jurisprudencia francesa, a la vez que desde una parca e ingeniosa comparación de la operatividad de esta figura del Derecho de obligaciones en el campo jurídico del Derecho privado.

Se inicia el estudio con una primera y breve aproximación a la categoría jurídica para proseguir con el examen pormenorizado —y con un gran rigor científico— de cada una de aquellas situaciones susceptibles de originar obligaciones cuasicontractuales. Aunque la obra se estructura en tres capítulos, sin lugar a dudas es el tercero, dedicado al alcance instrumental de la figura del enriquecimiento injusto en el Derecho público francés, el que acapara la mayor parte de la investigación del autor.

III. El examen de la obligación de la *répétition de l'indu* constituye el contenido del primer capítulo de la obra que aquí traemos a recensión, desde su aplicabilidad jurídica en el campo del Derecho administrativo como principio general, y aunque sus orígenes se remontan al Derecho romano, en la actualidad —y como señala el autor en concordancia

cia con la doctrina de la *Cour de Cassation*— debe interpretarse como principio general de Derecho privado y de Derecho público interno, así como de Derecho comunitario.

Los principales elementos del régimen jurídico de esta categoría, atendiendo a su discutida autonomía en relación al enriquecimiento sin causa y poniendo énfasis en el *recours en répétition de l'indu* contemplado por el Derecho fiscal francés, son también descritos por el autor.

La *gestion d'affaires* es la siguiente fuente de obligaciones cuasicontractuales objeto de análisis en el también segundo capítulo de la monografía del Profesor MODERNE, quien pone de manifiesto ya desde un inicio que la gestión de negocios ajenos tiene un ámbito de aplicación limitado y a la vez polémico en el campo jurídico del Derecho administrativo, aunque, por otro lado, no pueda tampoco olvidarse que la jurisprudencia administrativa francesa se inspira en los principios generales alrededor de los cuales se organiza esta institución de origen civil en más de una ocasión.

Debe tenerse en cuenta, por lo demás, que la recepción de esta categoría jurídica obligacional por parte del Derecho público se enfrenta a más de una limitación —cita el autor, a título de ejemplo, el interés general que debe inspirar en todo caso la actuación administrativa, así como la distribución expresa de competencias públicas—. De ello es consecuencia que la evolución de aplicación jurisprudencial de la *negotiorum gestio* consista en un proceso de absorción progresiva de esta figura por el principio general de la prohibición del enriquecimiento sin causa, cuando éste juega a favor de alguna Administración pública.

IV. Es —como ya apuntábamos en un inicio— la obligación cuasicontractual surgida del enriquecimiento injusto aquella que constituye el núcleo esencial de la investigación realizada por el Profesor MODERNE en esta monografía, y objeto sustancial del examen jurídico incluido en el tercer y último capítulo.

Dada la amplitud de estudio de esta figura respecto de las precedentes el autor estructura a la vez el capítulo en tres

secciones distintas, atendiendo, respectivamente, a diferentes objetivos.

La primera aborda la conveniencia previa del análisis de la noción misma de enriquecimiento sin causa que ha consagrado la jurisprudencia francesa —dado que, en definitiva, es ésta una fuente de obligaciones de creación jurisprudencial— como principio general del Derecho, cuya construcción dogmática e invocación dio respuesta a la necesidad de resolver determinados supuestos de colaboración privada con la Administración pública en la prestación de servicios públicos, sin mediación de título contractual alguno.

Desde un punto de vista sistemático el autor prosigue el estudio, a continuación, con el repaso de las condiciones materiales y jurídicas que se estructuran como presupuestos necesarios para el nacimiento y la exigibilidad de la obligación originada por aquel enriquecimiento. Todo ello con la voluntad de delimitar los vínculos existentes entre el enriquecimiento sin causa como cuasicontrato administrativo y otras fuentes de obligaciones más conocidas por el Derecho administrativo, la responsabilidad administrativa *quasi-délictuelle* y los contratos administrativos, principalmente.

El concepto de «asentimiento» por parte de la Administración pública aparece como uno de los más significativos y peculiares requisitos introducidos por la jurisprudencia francesa cuando el principio de la prohibición de enriquecimiento injusto se aplica a las relaciones de Derecho administrativo. En términos de G. BAYLE —cuya definición recoge el autor— el asentimiento es una noción de hecho y no una noción jurídica, con lo cual cabe más que afirmar que su naturaleza dista del concepto jurídico de «consentimiento», necesario en todo caso para la válida formulación de cualquier contrato, sea público o privado. Por el contrario, constituye el asentimiento —afirma la doctrina francesa—, por una parte, la condición necesaria para desencadenar el mecanismo del enriquecimiento sin causa cuando la parte favorecida resulta ser la Administración Pública y, por otra, aquella que a la vez lo distingue de su operatividad en Derecho privado.

V. El repaso selectivo de las principales aplicaciones prácticas de la teoría del enriquecimiento injusto, como determinante de obligaciones cuasicontractuales en el marco de las relaciones con la Administración pública, ocupa la segunda sección del análisis pormenorizado de esta figura jurídica atendiendo principalmente a la doctrina elaborada por el *Conseil d'Etat*.

Es común la aceptación jurisprudencial de que el enriquecimiento injusto se encuentra hoy día instaurado como principio jurídico *sans texte*, o, lo que es lo mismo, invocable plenamente sin necesidad de prescripción normativa expresa, y de amplia aplicación en las obligaciones jurídico-públicas en cuyo origen no existe un acuerdo de voluntades. Es más, de acuerdo con la doctrina mantenida por el *Conseil d'Etat*, cabe recurrir a la aplicación de la teoría del enriquecimiento sin causa para dar solución a los conflictos de intereses surgidos o fundados en obligaciones nacidas de contratos administrativos formalmente inválidos e incluso nulos.

Debe destacarse que esta interpretación no es desconocida por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo. En supuestos similares son muchas ya las sentencias que integran en sus fundamentos jurídicos la invocación al principio de interdicción del enriquecimiento sin causa como criterio válido para dar solución, conforme a Derecho, a conflictos de intereses originados por la contratación pública: entre otros, por contratos administrativos inválidamente concluidos o por prestaciones del contratista superiores a las obligadas.

En definitiva, el estudio del Profesor MODERNE pone de relieve que la categoría o dogma del enriquecimiento injusto en el campo de las relaciones administrativas se presenta como una institución técnicamente separable de aquellas otras de más difícil trasposición desde el Derecho privado —la *répétition de l'indu* y la *gestion d'affaires*—, mostrando cómo incluso la jurisprudencia francesa tiende a otorgarle una función integradora de aquellas, dada la mayor flexibilidad de los elementos que la componen.

VI. Completa el estudio del último capítulo de la obra el análisis concep-

tual de la *actio in rem verso*, cuyo objeto más inmediato es permitir a la parte afectada por el enriquecimiento injusto obtener una indemnización que sancione al enriquecido sin causa.

Constituye, en principio, un instrumento jurídico adecuado para la exigencia de la responsabilidad originada por esta categoría cuasicontractual tanto en Derecho privado como en Derecho administrativo. No obstante, en lo que se refiere al ejercicio concreto de la acción procesal, el autor centra su atención en los problemas de competencia y en las cuestiones de procedimiento que pueden presentarse en el momento de ejercitarla, de acuerdo con el sistema jurídico imperante en el Estado francés. En lo relativo al primer aspecto, la problemática aparece, de una parte, ante el reparto competencial entre la jurisdicción administrativa y la jurisdicción ordinaria, siendo la primera la competente a título general y, únicamente ante circunstancias excepcionales, la segunda. Y, por otra parte, del reparto territorial de competencias en el seno de la jurisdicción administrativa puede derivar a la vez más de un conflicto.

La cuestión más importante relativa al procedimiento concierne al carácter subsidiario de la *action in rem verso*, interpretada dicha subsidiariedad en el sentido de que si el enriquecimiento se produce verdaderamente de forma injusta y sin causa legítima, el ejercicio de esta acción supone para la parte afectada la única posibilidad jurídica de ser indemnizada sin otra vía de derecho posible. El último aspecto que de esta acción examina el autor, finalizando al mismo tiempo su estudio, se sitúa en los efectos concretos de la acción o, lo que es lo mismo, en el pago de la indemnización a cargo de la parte favorecida.

La síntesis de las conclusiones más relevantes del estudio ponen punto y final a la sugerente obra del Profesor MODERNE.

VII. Como puede apreciarse, el estudio de los cuasicontratos administrativos recogido en la monografía del Profesor Franck MODERNE ofrece los elementos necesarios para un análisis más profundo de la cuestión desde nuestro propio marco jurídico. Son muchos los aspectos de interés de su investigación y muchos tam-

bién los interrogantes que plantea su trasposición al ordenamiento jurídico vigente entre nosotros, muchos de los cuales deben encontrar respuesta no sólo desde la labor de los Tribunales, sino a partir del propio Derecho positivo, pues así lo prescriben las reglas del juego imperantes en un Estado de Derecho.

Por otra parte, no podemos sino resaltar la importante recopilación bibliográfica y jurisprudencial sobre la materia que contiene este estudio, seleccionada y anotada mayormente a pie de página.

Para finalizar, nos permitimos recordar que entre la doctrina española de Derecho público ha sido también estudiada la figura jurídica del enriquecimiento sin causa a favor de la Administración pública, aunque desde diversas y opuestas perspectivas. Por una parte, como forma o modalidad de imputación de la responsabilidad patrimonial en el Derecho administrativo y, por otra, como fuente de obligaciones administrativas de naturaleza —a semejanza del sistema francés— cuasicontractual. Pero es más que obligado por nuestra parte traer a colación en este momento la obra —de muy reciente aparición entre nosotros— del Profesor M. REBOLLO PUIG titulada, precisamente, *El enriquecimiento injusto de la Administración Pública* (Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995, 485 págs.), cuyo Prólogo viene firmado por el mismo Profesor Franck MODERNE y que corrobora así su conexión con nuestra doctrina jurídica.

DOLORS CANALS AMETLLER

MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio:
Los actos presuntos, Marcial Pons Ediciones Jurídicas, Madrid, 1995, 153 págs.

I. Para cualquier investigador que se haya sentido atraído por el silencio administrativo y no haya visto en la nueva regulación que de éste hace la Ley 30/92 más que una inversión de la regla general del silencio con efecto negativo, la

lectura de este libro supone abrir los ojos a problemas de los que no se tiene conciencia en un examen superficial del tema.

No es la primera vez que MORILLO-VELARDE se ocupa de este tema, puesto que ya en 1986 publicó en la «Revista Española de Derecho Administrativo» un artículo con el título *Hacia una nueva configuración del silencio administrativo*, en el cual propone una regulación del silencio consistente en una generalización del efecto positivo. En 1993 interviene en un libro colectivo sobre el procedimiento administrativo en el Derecho Comparado, coordinado por Javier BARNÉS, con un artículo titulado genéricamente «El silencio administrativo», en el que, bien significativamente, muestra haber cambiado de criterio sobre el silencio positivo, llegando a decir que es dogmáticamente inviable. Estamos, pues, ante un conocedor de la materia, que ha dedicado una importante parte de su tiempo a este tema, lo cual es premonitorio de la calidad de este trabajo.

El autor hace un estudio *profundo y matizado* de todo lo referente a la regulación de la inactividad formal de la Administración. *Profundo*, porque va mucho más allá de una mera interpretación de los artículos 42 a 44 de la Ley, descendiendo a examinar la filosofía subyacente bajo la doctrina del «llamado silencio administrativo», su fundamento inicial, y cómo ha *degenerado*, tras la última reforma, en una estructura compleja, ambigua y en ocasiones ininteligible. *Matizado*, porque, con una gran meticulosidad, va demostrando una serie de afirmaciones, que eleva a la categoría de principios; principios en los que se apoya a lo largo de su trabajo.

Planteado el tema en la forma expuesta, procederé al análisis de los principios que nuestro autor va utilizando a lo largo de su trabajo, y que se repiten de forma constante, lo cual ayuda, como él mismo ha señalado, a no perder el hilo conductor de la investigación.

II. La primera premisa que pretende sentar, con considerable originalidad, es que el silencio administrativo y los actos presuntos son dos instituciones total-