

## **IV. BIBLIOGRAFIA**



LAFUENTE BENACHES, M.<sup>a</sup> Mercedes: *La concesión de dominio público* (estudio especial de la declaración de su caducidad). Editorial Montecorvo, Madrid, 1988.

El principal propósito de la realización de esta investigación ha sido el de precisar, aclarar y reconstruir los imprecisos conceptos de concesión de dominio público y declaración de caducidad que, por clásicos y sobados, no dejan por ello de sobresalir en desacuerdo sobre su significación entre la jurisprudencia y la doctrina. Importante objetivo que, además, sirve de resarcimiento a una necesidad esencial del Derecho, cual es la de dotar de seguridad por medio de los términos en que se expresa, y que no se queda en estrecha declaración entre los tabiques de un prólogo y una introducción, sino que está presente a lo largo de la obra, intensamente en las páginas que abren los capítulos II y III.

En el primero, sobre la teoría general de la concesión, hay una obligada visita del lector al problema de su naturaleza jurídica: para llegar a convencernos de su carácter contractual, LAFUENTE BENACHES ha tenido que delimitar esta tesis de otras que, atraídas sus miras por el poderoso imán de las prerrogativas de la Administración, explican la concesión desde los parámetros del acto administrativo.

Si dice contrato es porque hay concurrencia de voluntades de la Administración y el particular para su nacimiento y formación de los derechos y obligaciones

que integran su contenido. Engrandece y se centra en la figura del particular, dotándole del rango de parte necesaria y de elemento de existencia en este momento del arranque del negocio jurídico; pero de un modo inevitablemente efímero pues, al prevalecer los fines públicos sobre los propios del concesionario, aflora constante la posición de superioridad jurídica de la Administración, que rige los destinos del contrato de concesión de dominio público y justifica precisamente la caducidad cuando la finalidad pública —auténtica causa del contrato— se frustra, al desaparecer cualquiera de los factores objetivos o subjetivos a los que la permanencia de la concesión se supe-dita.

En el tercero de los capítulos la autora defiende que la declaración de caducidad es un acto administrativo, descartando la posibilidad de su origen en un derecho nacido del contrato. Del juego que proporcionan los esquemas de esta categoría del acto, se nutren los ejes principales de su exposición y, así, hallaremos las referencias y estudios obligados a las potestades administrativas de declaración y rehabilitación de caducidad de las que el acto emana, y a la necesaria maniobrabilidad de las mismas dentro de los campos que antes haya acotado el ordenamiento jurídico, siendo entonces los campos de batalla los temas de la discrecionalidad (y las técnicas de control) y la obligatoriedad del ejercicio de declarar la caducidad de la concesión cuando el fin público, energía que alimenta la relación y actividad concesional, se muestre insatisfecho. En

este crucial instante se produce el fin del derecho concedido y la remoción de derechos de terceros.

El procedimiento es aquel que fija preestablecidamente los cauces de los actos que contribuyen al susodicho desenlace. La Administración concedente incoará el oportuno expediente al que podrá seguir el trámite de información pública y los informes pertinentes, concurriendo necesariamente la audiencia del interesado. Mención especial ofrece la merkeliana reflexión de LAFUENTE BENACHES acerca de la necesidad del procedimiento por su función garantizadora de derechos.

Por ello la obra se perfecciona cuando al fin del acto se tratan sus efectos, los cuales se retrotraerán al momento de la causa de la caducidad o empezarán a producirse tras la declaración, dependiendo respectivamente de la naturaleza declarativa, si es mera comprobación de una causa de caducidad preexistente, o constitutiva, si se precisa calificación del acto.

En fin, el interesante y denso contenido no es óbice para una clara sistemática, reforzada por lo cuidadoso de unas numerosas conclusiones y una exhaustiva bibliografía, que sortean los numerosos inconvenientes que el estudioso tenía antes de la aparición de esta monografía.

Santiago J. GONZÁLEZ IBÁÑEZ

MARTÍN MATEO, Ramón: *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Trivium, septiembre 1988, Madrid.

Hace pocos meses la editorial Trivium ha publicado la duodécima edición de este *Manual de Derecho Administrativo*, después de que el profesor Quintana López, de la Universidad de León, llevase a cabo lo que es una ineludible misión, su actualización, si tenemos en cuenta los

cambios que día a día experimenta la Legislación y las importantes transformaciones que han afectado a esta rama del Derecho.

Este conocido libro expone la doctrina acerca de las instituciones que forman el grueso del Derecho Administrativo que, en esquema, son sus fuentes, la organización y estructura de la Administración, la función pública, el acto con los recursos y el procedimiento, los contratos, y la expropiación y la responsabilidad.

El tratamiento en detalle, de clara orientación práctica y con vocación de facilitar su aprendizaje o, aplicando aquí términos de su autor, «sin desdoro de las realidades y sin excesos teorizantes», no obsta para que podamos ver igualmente reflejada una preocupación por dotar de sentido, de fundamentar y ligar coherentemente, los distintos temas que se abordan. Así, la primera parte, que englobaría los capítulos del I al VI, viene a cumplir el papel de ser la construcción de los basamentos y principios de este Derecho, su propia caracterización y definición, la referencia última obligada, de donde puedan desprenderse, inspirarse, emanar, la configuración y contenido de las concretas categorías jurídicas de la disciplina jurídico-administrativa. Buscando y necesitando este riguroso planteamiento de un punto inicial de partida de la fundamentación, nos remontamos a los rudimentos de lo humano, a lo primario, las tendencias, los impulsos, las necesidades, los intereses, al mundo de lo prerracional, biológico y natural, que en el caso del hombre también se definen por su sociabilidad.

Fruto de ellos, y por medio de un pacto ideal, entraríamos en un segundo estudio, del hombre en sociedad, donde se hace obligado traer a colación ya el término explicativo clave, el de racionalidad, que se va a manifestar por doquier en el correcto elegir, planear, avanzar, actuar, y, en definitiva, administrar, sin quedar

cabida, en consecuencia, para impulsos emocionales o de similar índole, dentro de estos ámbitos de actuación.

El tercer momento, el tercer capítulo del *Manual*, es la consecuencia lógica de proyectar los esquemas de la razón sobre el Estado y «los centros decrecientes de poder», resultando como efecto automático, el principio de legalidad, por el cual las decisiones de sus titulares serán las jurídicamente posibles.

La Administración queda, así, perfectamente definida, situada y dotada de sentido por su conexión con la realidad y el contexto general de la vida del hombre, explicación ésta que no parece muy lejana del pensamiento contractualista y de aquellos otros momentos históricos de referencia obligada del Tratado para completar esta visión, esto es, la Revolución Francesa, «que va a conseguir instaurar aquellos esquemas más racionales del poder», los finales del siglo XVIII del reformismo ilustrado, el iusnaturalismo y pactismo —de Locke, por ejemplo— o el pragmatismo americano.

Llevar la razón, por tanto el Derecho cuando es al poder, al hacer administrativo, conlleva inevitablemente la construcción de la potestad —representación de la supremacía recubierta, bañada en legalidad—; y, al ir descendiendo por estos esquemas nos toparemos con el acto administrativo, el procedimiento y los recursos que, de este modo, por este análisis, encuentran una común filiación, siendo un mero pincelar dentro del marco trazado por los primeros capítulos. Lejos, pues, de la sucesión de datos, la savia del planteamiento esencial inicial penetra en los comienzos de los capítulos que estudian las categorías concretas pudiendo el lector corroborarlo en la lección de las fuentes del Derecho, con la introducción y plasmación aquí como principio de esa susodicha racionalidad, o igualmente en materia de organización al

exponerse como «exigencia racional de la división del trabajo».

Y conlleva, en segundo término, la elevación desde lo fáctico a lo racional y jurídico de la Administración, el que ésta aparezca como sujeto de derechos y obligaciones, que sus relaciones con los ciudadanos sean propiamente basadas en Derecho, es decir, que tenga personalidad jurídica.

Por otra parte, peculiar de este *Manual* es el enfoque empresarial de la Administración que ocupa especialmente su capítulo IV, con referencia a los límites y condiciones de la utilización de técnicas empresariales, que completa esta visión de la Administración y el Derecho Administrativo, y que quizá expliquen el habitual uso de que viene gozando no sólo entre los funcionarios y las Facultades de Derecho, sino también su adecuación en las de estudios económicos.

Santiago J. GONZÁLEZ IBÁÑEZ

RODRIGUEZ ARANA, Jaime F.: *La prórroga de los contratos administrativos* (concepto, funcionalidad y régimen en los contratos de obras y de gestión de servicios públicos). Editorial Montecorvo, Madrid, 1988.

En el presente libro se diferencian dos partes: la primera consigue trazar la teoría general del término en los contratos administrativos y su diferenciación respecto a la contratación privada; le sigue el análisis particular de la prórroga en el contrato de obras y en el de gestión de servicios públicos, el cual gira, por otra parte, en torno a la dualidad de Administraciones contratantes, Estado y Corporaciones locales.

El estudio detallado de la jurisprudencia y los textos legales básicos sobre esta materia, se completan con las reflexiones integradoras del profesor RODRIGUEZ

ARANA, que encuentran su mayor extensión en la configuración de la prórroga como un derecho subjetivo del contratista —con la correlativa limitación de la discrecionalidad administrativa en el otorgamiento del nuevo plazo, pues se trata aquí de garantizarle cuando la cuasa de dilación de la ejecución del contrato no le sea imputable—, y también en la construcción de la teoría de la prórroga tácitamente concedida cuando la Administración no resuelva expresamente, ya que, en igual sentido y en palabras de su autor, «no es justificable» que el silencio pueda perjudicar a los administrados y que se convierta en instrumento de arbitrariedades». Igualmente en su análisis sobre la naturaleza jurídica de este fenómeno excepcional que es la prórroga en el mundo del Derecho público.

Pero no es esa idea de garantizar al particular en sus directas relaciones con la Administración la única circunstancia subyacente en la formación y desarrollo del contrato; ya en la introducción de esta monografía se nos adelanta que el tema se engloba bajo la perspectiva más general de la búsqueda del equilibrio que debe presidir las relaciones entre las potestades administrativas y el status de los administrados, epicentro mismo del Derecho Administrativo.

En efecto, esta obra se enfrenta ante los múltiples intereses en juego que forman el sustrato del planteamiento jurídico, el cual estará mediatizado en cualquier caso, por el logro de una sana y ponderada solución y, sobre todo, por el objetivo de la efectividad y la capacidad para satisfacer las distintas pretensiones de los sujetos intervinientes y las demandas y exigencias del interés general.

Contamos con la necesidad de arbitrar fórmulas jurídicas útiles para que el contratista obre diligentemente y para ello están la imposición de penalidades o la resolución contractual, de lo cual tampoco se escapa la Administración,

incitando legalmente a su actuación al servicio del interés público por medio de la teoría de la prórroga tácita.

Todos estos elementos llevan a dotar su sustantividad propia a los contratos administrativos, distanciándose de los principios que rigen los civiles, en los cuales «cualquier pacto de ampliación del plazo inicialmente previsto se resuelve sin mayores problemas».

Y ello pensando también, y especialmente, en el interés general que, siempre está latente en el justificar, guiar y limitar la potestas variandi y, por ello mismo, la facultad de prorrogar de la Administración y la prórroga tácita. De ahí que el profesor RODRIGUEZ ARANA aconseje prudencia y obrar de un modo proporcionado en la utilización de la prórroga para no desnaturalizar los términos del contrato. Esto último cobra especial relieve en el contrato de gestión de servicios públicos, que tal como se repite en algunos capítulos contiene principios propios —el de continuidad y regularidad del servicio, la necesidad de solucionar la amortización de inversiones—, que nos llevan al tipismo de caracterizar la prórroga con menos excepcionalidad que el contrato de obras y que nos conducen igualmente a la esencia del servicio público si nos referimos también al concepto de necesidad en sí mismo, ante el cual el Derecho no se esfuerza tanto por arbitrar justas soluciones como por satisfacerla, eliminarla en lo posible, siendo esto así hasta el punto de que la prórroga se torna en obligatoria para el contratista cuando se trate de contratos que tengan por objeto una necesidad que es permanente.

Este medio forzoso posibilitante de la prórroga, junto con la solicitud de la misma y la tácita reconducción, completan las vías que aquí se exponen de realización de la prórroga en estos últimos contratos de concesión de servicios públicos.

En definitiva, el autor nos ofrece y brinda con su libro, el deseado logro del equilibrio entre los distintos intereses, tras la armonización que ha llevado a cabo entre las potestades administrativas y las garantías de quienes contratan con la Administración.

Santiago J. GONZÁLEZ IBÁÑEZ

BAÑO LEÓN, José María: *Las autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988, 360 pp. (Colec. Estudios. Serie Administración Autonómica.)

Desde las páginas de su obra, que es, esencialmente, la tesis doctoral del autor defendida en 1986 en la Universidad de Valencia, éste estudia, desde una perspectiva jurídica, la uniformidad de las condiciones de vida en el Estado de las Autonomías, dejando bien claro y muy al principio que tal expresión no existe en la Constitución Española de 1978, y que tiene su origen en el artículo 72.2 de la Ley Fundamental de Bonn, la cual ha motivado el presente trabajo.

Define el ámbito al definir el objetivo, pues este último es parcial, ya que sólo lo constituyen algunas de las condiciones de vida en algunos sectores o ámbitos sobre los que recae la acción de los poderes públicos, es decir, también aquellas que, de forma directa o indirecta, resultan de la acción de estos a quienes, además, corresponde la amortiguación de la diversidad de las condiciones de vida mediante el ofrecimiento a los ciudadanos de un mínimo uniforme de servicios, los más importantes o básicos, precisando que el marco lo determinará la importancia que la constitución de cada servicio, y que la uniformidad de condiciones de vida no se limita a la

relación entre el Estado Central y las Comunidades Autónomas (o Estados miembros, en el caso federal), sino que puede constituir por sí misma un fin dentro de cada una de aquéllas, e incluso dentro de los entes públicos territoriales.

Considera, asimismo, la positiva evolución sobre el tema que se está produciendo en los organismos europeos al construir el Derecho Comunitario a través del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, y de las Comunidades Europeas.

Como objeto de estudio al que aplicar la teoría, escoge, en primer lugar, la República Federal Alemana, analizando las tendencias unitarias del federalismo alemán, tanto en sus fundamentos históricos como en el Estado Social de Derecho, adentrándose en la interpretación, desarrollo e intentos de ampliación de la uniformidad de las condiciones de vida en los Länder en la Administración federal, y en la colaboración entre los dos.

En segundo lugar, se aplica a la realidad española de las Comunidades Autónomas, a través del análisis de su heterogeneidad en condiciones y acceso a la autonomía de su titularidad del Poder legislativo, de su autodisposición sobre la reforma estatutaria, y de los factores de equilibrio que suponen.

Los comentarios al desarrollo constitucional del principio de uniformidad en sus aspectos de derecho a la igualdad de trato, libertad de circulación y establecimiento y otros derechos fundamentales condicionados por las competencias jurisdiccionales, sitúan ampliamente el tema, que más adelante se concreta en la búsqueda del citado principio de uniformidad de las condiciones de vida en la financiación de las Comunidades Autónomas.

La aplicación e interpretación del Tribunal Constitucional del mencionado principio, cierra esta obra, prologada por el profesor MUÑOZ MACHADO.

Alfredo VILCHES



# CIUDAD Y TERRITORIO

Octubre-Diciembre 1988

NUMERO 78

## CONTENIDO

- Problemas urbanísticos de la Ley del Patrimonio Histórico Español. Un reto para el urgente desarrollo legislativo económico*, por Javier García-Bellido.
- Oviedo: Un centro histórico en transformación*, por Sergio Tomé Fernández.
- Conservación y rehabilitación de conjuntos históricos en los Estados Unidos*, por Antonio Naval Mas.
- La producción del suelo en el barrio del Retiro en Madrid*, por María Jesús Vidal Domínguez.
- Movilidad residencial y cambios sociales: Nuevo Baztán*, por Mario Fraile de Monterola.
- Resultado de los convenios urbanísticos en la provincia de Sevilla, 1980-1987*, por Antonio Martín García.
- El curso de estudios territoriales y urbanísticos en Cataluña: Ejercicio de simulación profesional: Propuesta de ordenación de la Villa Olímpica de San Cugat del Vallés. Berlín, más que una ciudad: Un fenómeno urbano para el estudio*, por Silvia Elías Román y otros.

EDICIÓN: Instituto Nacional de Administración Pública • DIRECCION DE LA REVISTA: Fernando de Terán • REDACCION Y COORDINACION: Centro de Estudios para la Administración Local • *Adjunto a la Dirección de la revista*: Joaquín Jalvo • *Secretaría de Redacción*: Mercedes de Lope y Luis Sanz

COMITE DE REDACCION: *Presidente*: Luciano Parejo Alfonso, presidente del INAP  
• *Vicepresidente*: Javier García-Bellido, director del CEAL • *Vocales*: Enrique Bardají, Jordi Borja, Carmen Gavira, Laureano Lázaro, Jesús Leal, José Mañas, Carlos Sambricio

CONSEJO ASESOR: Antonio Bonet, Manuel Castells, José Antonio Fernández Ordóñez, Eduardo García de Enterría, Josefina Gómez Mendoza, Fernando González Bernáldez, Jorge Enrique Hardoy, Juan Navarro Baldeweg, Manuel Ribas Piera, Ramón Tamames

COLABORADORES CORRESPONSALES: Guiseppe Campos Venutti (Italia), Samuel Jaramillo (Colombia), Claude Lelong (Francia), Jaime Matas (Chile), Rubén Pesci (Argentina), Nuno Portas (Portugal), Allan Randolph Brewer (Venezuela), Agustín Rodríguez Bachiller (Reino Unido), Roberto Segre (Cuba), Gustavo Bacacorzo (Perú)

*Dirección, Redacción y Administración*: Centro de Estudios para la Administración Local, INAP, Santa Engracia, 7, 28010 MADRID. Tel. 446 17 00 • *Diagramación*: Olegario Torralba •

*Cuidado de la edición*: Carlos Menor Cassy. Publicaciones INAP

• *Producción gráfica*: Boletín Oficial del Estado, Trafalgar, 27-29. 28010 MADRID  
Depósito legal: M 10422/1970 • CODEN: CITEEL • ISSN: 0210-0487. NIPO: 329-88-007-5

*Suscripciones*: cuatro números anuales: 3.000 ptas. Número doble: 1.600 ptas.  
*Suscripción estudiantes*: 2.500 ptas.

No se mantendrá correspondencia en relación con los trabajos no solicitados

