

sos fiscales..., si bien es algo que escapa a mi conocimiento experto, en caso de que, en materia macroeconómica, exista algo digno de ese nombre). En todo caso, el reto para el Estado es conseguir orientar la actividad cada vez más en manos de la sociedad (léase, de los operadores económicos privados) hacia el interés general, hacia el «bien común» tomista, definido democráticamente por la ley. Es la idea del tránsito al Estado regulador, contemplado (de una forma realista o voluntarista, según se quiera mirar) como un repliegue estratégico del Estado ante la pérdida de posiciones de titularidad. Este cambio de funciones ha traído aparejadas las tendencias (Administraciones independientes, servicios de interés económico general en régimen de libre competencia garantizada por una actuación activa de «recreación» del mercado por la Administración) a las que antes aludimos. Apunta el profesor ESTEVE PARDO cómo de este modo se ha pasado del Derecho público liberal, centrado en la garantía de los derechos privados frente al poder, al Derecho público contemporáneo, volcado hacia la garantía de la satisfacción de los intereses generales, por la Administración o por los sujetos privados cuya actividad incide directamente en su satisfacción, con la consiguiente superación de las concepciones subjetivas del Derecho administrativo. Se produce así un doble flujo entre el Estado y la sociedad: una transferencia de funciones públicas a la sociedad (privatización) y una extensión (en algunos aspectos) del Derecho público a las relaciones entre sujetos privados.

Como puede comprobarse, un libro que nadie interesado en la evolución del papel del Estado y sus re-

laciones con la sociedad, y con ello del Derecho público, debiera dejar de leer.

Emilio GUICHOT
Universidad de Sevilla

FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael: *Las concesiones administrativas de dominio público*; 2.^a ed., Editorial Civitas, Navarra, 2012, 467 págs.

I. Hace casi un lustro se publicó la primera edición de *Las concesiones administrativas de dominio público*, obra del profesor FERNÁNDEZ ACEVEDO que ahora ve su segunda edición. Este hecho en sí mismo ya es elocuente, puesto que manifiesta la calidad del trabajo realizado y la buena acogida que ha tenido entre el público este libro que analiza el carácter poliédrico y complejo de las concesiones administrativas, aportando una excelente depuración conceptual de esta institución y un exhaustivo análisis de los diversos aspectos que la conforman.

II. La categoría de bienes y derechos de dominio público está compuesta por los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales. El artículo 132 de la Constitución dispone que en todo caso serán bienes de dominio público estatal la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. Del precepto constitucional y

de la definición general de los bienes de dominio público se deduce la gran variedad y heterogeneidad de este tipo de bienes, caracterizados por un régimen especial de protección y utilización articulado en torno a las notas de inembargabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad constitucionalmente garantizadas.

Tres son las modalidades básicas de utilización de los bienes demaniales por los particulares: el uso común general, el uso común especial y el uso privativo, siendo preciso para el ejercicio de este último el otorgamiento de un título habilitante: la concesión administrativa. Sin embargo, al concederse sobre bienes tan distintos resulta lógico cuestionarse si todas las concesiones administrativas de dominio público tienen una serie de notas comunes que permitan distinguir la esencia de esta institución, conformando una categoría común, o si, por el contrario, cada una de ellas agota su propia especie. El interés de dicha cuestión aumenta si se consideran dos aspectos concurrentes. Por un lado, que las concesiones demaniales constituyen una de las principales técnicas con que cuenta la Administración para el cumplimiento de la función pública que el propio demanio supone y, por otro, la existencia de una gran diversidad de regímenes de utilización establecidos en la legislación de los diferentes sectores del dominio público. De hecho, la primera regulación general se estableció en la Ley de 4 de noviembre de 2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, en un intento de fijar un régimen unitario; pero en la práctica ha quedado desprovista de eficacia, ya que fija reglas generales que pueden ser exceptuadas por las normas especiales.

Este panorama hacía imprescindible el libro comentado. FERNÁNDEZ ACEVEDO aborda el estudio de esta materia compaginando la perspectiva sistemática y la crítica en una obra científica que destaca los claroscuros de la teoría general de esta institución jurídico-administrativa.

III. En cuanto a los contenidos, muchos son los aspectos abordados por el autor de manera sugestiva y profunda. Se ofrecen perspectivas complementarias que abarcan el Derecho positivo español y sus interpretaciones doctrinales —que en ocasiones ofrecen soluciones muy dispares— y jurisprudenciales, entrelazadas con la exposición de la regulación de esta materia en el Derecho comparado —otra de sus virtudes—. Sin embargo, el autor no se queda en una mera exposición teórica, sino que toma partido, optando por una interpretación concreta, cuando esto es posible, o planteando los interrogantes que deberán resolverse por el legislador o los tribunales. Resultaría imposible detenerse en cada uno de los aspectos brillantemente tratados en el libro, por lo que en esta recensión no se pretende sino trazar un esbozo de algunos de sus contenidos, cuya selección pudiera llegar a calificarse, en última instancia, de arbitraria.

El primer capítulo, referido al concepto y la naturaleza jurídica de las concesiones demaniales, es el quicio sobre el que pivota el resto del estudio. En él, el autor realiza una sucinta pero interesantísima referencia histórica, se aproxima al concepto de las concesiones demaniales, y debate sobre las modalidades de los títulos concesionales que permiten al particular utilizar los bienes de dominio público, profun-

dizando en la posibilidad de que una ley otorgue por sí misma el derecho de uso o aprovechamiento, apartándose de las previsiones contenidas en la ley general reguladora del bien. Quizá pueda adivinarse cierta falta de convicción en el autor al tratar esta vía de obtención de los títulos habilitantes, ya que pese a ser constitucionales es preciso extremar las cautelas al aprobar leyes singulares, poniendo más alto el listón de validez, prevención que aumenta al considerar que la tutela judicial efectiva de las personas cuyas situaciones jurídicas subjetivas se modifican directamente por ley se ve minorada o incluso conculcada. Resulta especialmente interesante el epígrafe destinado a la naturaleza jurídica de las concesiones, sobre la cual se fundamenta el régimen aplicable a esta modalidad de utilización de los bienes demaniales. Por un lado, se argumenta que la legislación contractual ha caracterizado como contratos administrativos típicos tanto las concesiones de servicios públicos como las concesiones de obras públicas, pero el legislador no se ha pronunciado expresamente sobre la naturaleza jurídica de las concesiones demaniales. Los defensores de su caracterización como contrato administrativo ponen de manifiesto que su regulación se remite en muchas ocasiones a la legislación contractual; así, al regular la licitación, el procedimiento y formalización de las concesiones de dominio público local, o al establecer las prohibiciones para ser titular de concesiones demaniales, remitiéndose a las prohibiciones de contratar fijadas en la legislación contractual. A estos argumentos se añade la mayor seguridad que para el concesionario supone la legislación contractual, ya que

en el supuesto de ser un acto administrativo la Administración puede extinguir su derecho de manera más sencilla. Frente a esta postura, el autor se sitúa en el sector doctrinal mayoritario al decantarse por su consideración como acto administrativo. En este sentido argumenta que la opción por el carácter contractual de las concesiones demaniales se basa en gran medida en la voluntad de dotar de un mayor grado de seguridad jurídica al concesionario. Sin embargo, esto no es necesariamente así, ya que la Administración cuenta con potestad para interpretar y modificar los términos del contrato e imponer unilateralmente dichas interpretaciones y modificaciones, de manera que siempre está en una situación de ventaja frente al particular. Además, el autor desgana una batería de motivos —la ausencia de relación causal entre la prestación administrativa y la actividad privada, el carácter de mero acto de iniciación del procedimiento de la solicitud de la concesión, la consideración de la aceptación del concesionario como un simple requisito de validez, y el régimen de revisión de oficio y de extinción de las concesiones demaniales— que le llevan a concluir que las concesiones demaniales son un acto administrativo unilateral necesitado de la colaboración del particular destinatario.

El segundo capítulo se destina a los elementos de la concesión. En relación al elemento personal se defiende que el concesionario no está sometido a una relación de sujeción especial, y se expone que la Administración titular del bien y el concesionario pueden coincidir o ser sujetos distintos, fundamentando dichas posibilidades en el análisis de los casos de las Confederaciones Hi-

drográficas y las Autoridades Portuarias. Al analizar la porción de dominio público como objeto material de la concesión, el autor refleja un aspecto conflictivo: la Ley exige que en todas las concesiones demaniales se inserte una cláusula en la que conste el compromiso del concesionario de obtener previamente y a su costa «cuantas licencias y permisos requiera el uso del bien o la actividad a realizar sobre el mismo». En consecuencia, es preciso separar la regulación de las actividades y la ordenación del dominio público que va a ser utilizado por los particulares, y los responsables de dichas regulaciones pueden ser Administraciones distintas. En apoyo de esta idea, el autor critica la Ley de Pesca gallega, que regula la concesión de cultivos marinos como si la Comunidad Autónoma gallega hubiera asumido la titularidad de la parte del litoral español situada en su ámbito territorial. Así se sustituye la exigencia de concesión establecida por el legislador estatal con carácter básico por un informe vinculante que se emite en el seno de un procedimiento tramitado por la Administración autonómica. Desde esta perspectiva, el autor se plantea si sería posible la misma actuación por parte del Estado, especialmente en los procedimientos para otorgar las autorizaciones y concesiones exigidas por la Ley de Telecomunicaciones para utilizar el dominio público radioeléctrico. Si mediara un informe de la Administración local, dichos títulos podrían pronunciarse también sobre la ocupación concreta del dominio público local necesario para el establecimiento de la red pública de comunicaciones electrónicas de que se trate, haciendo efectivo el derecho que con carácter general otor-

ga a los operadores de telecomunicaciones el artículo 26 de la Ley. Sin embargo, el autor denuncia que probablemente en este supuesto el Tribunal Constitucional esgrimiría la autonomía municipal como impedimento insalvable. En relación a otro de los elementos de la concesión: el interés público, el autor expone de manera precisa y concluyente que no basta con que el aprovechamiento privativo no sea contrario al interés general, al propio bien o a su afectación, sino que se requiere que sean razones de interés público las que demanden, desde un punto de vista positivo, el otorgamiento de la concesión o su mantenimiento. Frente a propuestas maximalistas, el autor detalla las consecuencias de la prevalencia del interés público en el marco de la planificación, en la importancia de la licitación pública y las concesiones rogadas, y en otros aspectos como la limitación de la discrecionalidad en el otorgamiento o la imposibilidad de que el destino sea variado por la exclusiva voluntad del concesionario. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que en la práctica se debe lograr un punto de equilibrio entre el interés público y el privado, ya que el concesionario no ejerce ni gestiona una función pública, sino una actividad privada y debe evitarse que el carácter patrimonial de la concesión se quede desprovisto de contenido. Sobre este aspecto se incide en el tercer capítulo, al tratar del contenido concesional, teniendo como objetivo prioritario lograr una explotación racional de los bienes demaniales que sea capaz de extraer el máximo aprovechamiento posible dentro del respeto a su carácter y a su sentido primordial. El autor realiza un interesantísimo análisis del derecho

concesional, criticando que en determinados casos la evolución de la regulación de las concesiones demaniales ha sido contraria a los derechos de los concesionarios, reduciendo los plazos del derecho concesional o estableciendo un estricto control administrativo para el tráfico jurídico ordinario, restricciones amparadas en las exigencias del interés público.

En el último capítulo se desarrolla un completo análisis de la dinámica de las concesiones de dominio público, abarcando tanto el tráfico jurídico-privado como sus formas de extinción. Incide el autor en la idea de que las concesiones demaniales otorgan al beneficiario un derecho administrativo de carácter real y patrimonial, siendo la facultad dispositiva un elemento natural de dicho derecho subjetivo. Siguiendo la misma línea argumental, es lógico concluir que las situaciones jurídicas que otorga la concesión poseen un contenido económico que puede ser objeto de intercambio. En consecuencia, el autor defiende que, salvo prohibición expresa, los derechos o facultades concesionales pueden ser objeto de compraventa, usufructo, arrendamiento, se pueden heredar, aportar a sociedades de capital, inscribir en el Registro de la Propiedad, constituir sobre ellos servidumbres, garantías hipotecarias, etc. Al exponer las modalidades de extinción del derecho concesional, el autor denuncia la absoluta e incomprensible incoherencia que el legislador exhibe a la hora de manejar los conceptos de caducidad y extinción. En aras a garantizar la seguridad jurídica se menciona la necesidad de declarar de manera expresa la extinción de las concesiones, previo el oportuno procedimiento adminis-

trativo y audiencia a los interesados. Este procedimiento exigirá el dictamen del Consejo de Estado, cuya importancia es destacada por la jurisprudencia, ya que podrá determinar el punto necesario de equilibrio entre las exigencias del interés público y el respeto a los derechos del concesionario, del que se ha hablado anteriormente.

En definitiva, estamos ante una obra excepcional sobre una materia compleja en la que FERNÁNDEZ ACEVEDO logra de manera impecable su objetivo: abordar el inexplorado campo de las concesiones demaniales desde una perspectiva de teoría general, sabiendo que ésta no agota —no puede agotar— el régimen jurídico de cada uno de los tipos concesionales.

Carmen DE GUERRERO
Universidad de Zaragoza

GARCÍA URETA, Agustín: *Derecho de la Unión Europea. Parte General*; Ed. Marcial Pons, Madrid, 2013, 356 págs.

La lectura del último libro del profesor GARCÍA URETA resulta muy enriquecedora. Lo que se presenta con la modestia del profesor de ofrecer un «manual» para conocer la estructura básica del Derecho europeo, facilita una provechosa información para abogados y jueces sobre aspectos bien concretos y, además, lo que a mi juicio es más atractivo desde la perspectiva de cualquier estudioso, el autor no elude apuntar problemas e interrogantes que advierte en el actual entramado institucional, así