

VI

En el Capítulo V, «Examen de los problemas que plantea el ejercicio por la Administración de la potestad de extinción de las licencias, autorizaciones y concesiones a precario» (págs. 165 a 181), la autora plantea dos cuestiones capitales: una, el procedimiento administrativo a través del cual se aplica la cláusula de precario; otra, el control judicial de los actos administrativos a precario.

Llegado el interés público prevalente del que se hace depender la eficacia de la autorización, licencia o concesión, la extinción de ese derecho subjetivo débil y condicionado no se produce automáticamente, sino que requiere de una declaración de la Administración en la que se aprecie la existencia del evento y la extinción del acto administrativo. Este procedimiento ha de ser distinto del previsto para la revisión de los actos administrativos y, como no podía ser de otro modo, con toda congruencia con su discurso anterior, la extinción de una autorización, licencia o concesión a precario no es un supuesto de revocación de un acto administrativo, por lo que no es utilizable este tipo de procedimientos. Del procedimiento se destacan dos cuestiones importantes: la primera, el acto administrativo ha de ser motivado por aplicación del artículo 54.a) y f) LRJPAC; la segunda, en cualquier caso es necesario dar audiencia al particular cuyo derecho subjetivo se extingue con el ejercicio de la cláusula a precario.

Aunque el estudio sobre el control judicial se plantea al final del trabajo objeto de esta recensión, sería injusto hacer referencia sólo a esta parte, pues con anterioridad la autora ha ido dejando pinceladas en los capítulos precedentes que hacen referencia a esta cuestión. Así, en el Capítulo III establece que, por regla general, la jurisprudencia posterga el control de la cláusula de precariedad al momento en que se produce la extinción del acto administrativo. Y entiende que éste es un defecto que necesita ser corregido, de modo que se profundice en el control en el momento de inclusión de la cláusula a precario, y no re-

mitir el problema al momento del ejercicio de la misma. En conclusión, deben existir al menos dos momentos oportunos para controlar la precariedad: el primero de ellos, cuando se produce la inclusión de la cláusula a precario, momento en que los tribunales podrán comprobar la admisibilidad o no de ésta de acuerdo con la legalidad vigente; el segundo se sitúa en el momento de ejercicio de la cláusula o extinción del acto: aquí será posible tanto el control de legalidad de la cláusula como la fiscalización de que la resolución administrativa de extinción se fundamente en la existencia de ese interés público prevalente que con antelación había sido previsto en el acto inicial.

VII

La característica principal que destaca del conjunto de la obra es su pragmatismo. La autora entra en la identificación de problemas concretos que rodean o envuelven a la institución, y a los que aporta soluciones brillantes y maduras. Cualquiera que se acerque a la obra verá desvanecerse los posibles temores que inicialmente el vocablo «precario» le pudiera producir.

Francisco J. ALÉS MORENO  
 Área de Derecho Administrativo  
 Universidad de Alcalá

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *Manual de Procedimiento Administrativo*, 1.ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 2000, 660 págs.

I. No causa sorpresa el encuentro con este nuevo libro del Profesor GONZÁLEZ PÉREZ. La prolija e incansable actividad de este gran jurista casi ha conseguido que parezca un hábito lo que sólo se puede considerar como una de sus principales virtudes: una vida dedicada al estudio, a la enseñanza y al ejercicio del Derecho administrativo. De ahí que sus trabajos no necesiten ninguna presentación, ya que no puede haber

en el ámbito jurídico quien no haya acudido, consultado y aprendido del manejo de sus ya clásicas lecciones sobre el procedimiento administrativo (1) o sobre la jurisdicción contencioso-administrativa (2). Fácilmente se comprende, pues, la importancia de la aparición de este nuevo *Manual de Procedimiento Administrativo* que viene a engrosar, y a la vez compendiar, las notables obras del autor que lo preceden.

II. Como es bien notorio, la especial atención por el procedimiento administrativo es una constante en el estudio del Profesor GONZÁLEZ PÉREZ, y buena prueba de ello es el libro que comentamos.

Después de muchos años en los que la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 tuvo ocasión de consolidarse y ofrecer un marco más o menos seguro al jurista —al menos en lo que atiene a su permanencia—, el último decenio ha sido de una gran convulsión en esta materia. Los cambios han sido poco menos que vertiginosos, teniendo en cuenta que tras más de treinta años de vigencia de la antigua Ley no sólo se ha producido una modificación sustancial de la misma, sino que, a su vez, esta última ha sido alterada en menos de siete años. Y cada una de estas variaciones no ha

introducido novedades de mero matiz, pues, por el contrario, han dado al traste con concepciones teóricas de gran trascendencia en la aplicación práctica del Derecho administrativo. A todo ello hay que añadir el revuelo doctrinal que ha acompañado a las mencionadas reformas.

Ahora, un año después de la última revisión del procedimiento administrativo común, el Profesor GONZÁLEZ PÉREZ nos instruye con su nuevo *Manual*, en el que no sólo se orquestan las cuestiones necesitadas de aclaración tras las referidas modificaciones normativas. El autor va más allá, valorando la disgregación que el nacimiento y la consolidación del Estado autonómico han introducido en la comprensión de una materia que hasta entonces venía siendo objeto de regulaciones procedentes de un único sujeto normativo.

III. La trascendencia de este libro responde, por tanto, a la construcción de un Sistema del Procedimiento Administrativo. El propio autor dice en el prólogo que «*para no pecar de inmodestia he renunciado al título de Sistema y utilizado el de Manual (...)*». Sin embargo, después de la lectura del mismo no se puede sino, con todo respeto, enmendar aquella consideración con la que comienza nuestro jurista, para insistir en que el *Sistema*, efectivamente, ha sido creado a través de las páginas del *Manual*.

No estamos en presencia de un comentario de los preceptos de las distintas normas reguladoras de los procedimientos administrativos. Estamos ante un libro en el que los preceptos sirven de sustento a los conceptos que han sido previamente elaborados y expuestos. De este modo, cimiento, capítulo a capítulo, el Sistema del procedimiento administrativo, al que se suma, finalmente, el estudio de una parte especial dedicada al análisis de algunos procedimientos en concreto.

El libro, por tanto, se articula en dos grandes bloques. El primero comienza con la exposición de la teoría general sobre el concepto *procedimiento administrativo*, dando paso a la definición de las *fuentes* del procedimiento, su aplica-

(1) Entre otros, *El Procedimiento Administrativo*, Abella, 1964; *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, 4.ª edición, Civitas, 1991; puestos al día en J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, 2.ª edición, Civitas, 1999; sin olvidar la acertadísima y oportuna publicación de J. GONZÁLEZ PÉREZ, F. GONZÁLEZ NAVARRO y J. J. GONZÁLEZ RIVAS, *Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992*, Civitas, 1999, o J. GONZÁLEZ PÉREZ y P. GONZÁLEZ SALINAS, *Procedimiento Administrativo Local*, 2.ª edición, Abella, 1993.

(2) *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Civitas, 1990, o *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, 3.ª edición, Civitas, 1998.

ción e interpretación. A continuación se plasma la teoría de los *sujetos*, en la que confluyen la revisión de la Administración Pública, de sus órganos, de su personal y, como no podía ser de otro modo, del administrado. La cuestión siguiente nos lleva al *objeto* del procedimiento y de los *actos* de Administración o particulares que surgen tanto en el seno de aquél como los que son resultado del mismo. La suceden el análisis de las *fases* —donde no se puede pasar por alto el silencio administrativo— y los *efectos* del procedimiento, con los que concluye esta primera parte.

El trabajo finaliza con un segundo gran bloque —un *Derecho procedimental II*—. En él se examinan algunos de los procedimientos comunes y formalizados del Derecho administrativo —el sancionador, el disciplinario, los de revisión de oficio y de recursos administrativos, los de ejecución administrativa y también los relativos a la elaboración de algunas disposiciones de carácter general—.

Pasada la última página, difícil es rechazar que en esta obra se ha elaborado un auténtico sistema de esta parte del Derecho administrativo. Ciertamente, estas cuestiones podían haber sido abordadas con otra técnica que no condujera a igual resultado. Pero para ello el autor nos ha ilustrado ya en otras ocasiones con sus minuciosos y sistemáticos comentarios de las normas pilares de nuestro ordenamiento administrativo. Como apuntaba anteriormente, la construcción de una teoría conceptual no impide que la misma sea enriquecida con normas y jurisprudencia. De hecho, un sistema completo no podría sostenerse sin el apoyo de las anteriores, so pena de ser una conceptualización puramente abstracta. Ello no ocurre en este caso. Pues normas y jurisprudencia se coordinan ya para corroborar y ejemplificar la parte sustantiva del libro, ya para ser objeto de las críticas más cabales, y todo ello sin perder de vista el objetivo primordial del *Manual*.

IV. La plasmación del Sistema jurídico sobre el procedimiento que sirve de vía de conexión entre Administración y ciudadano es motivo más que sobrado

para celebrar la aparición de este nuevo título. Sin embargo, a sabiendas de dejar en el tintero muchas otras cuestiones de relevancia, conviene detenerse y apuntar lo que, en mi opinión, destaca como la parte a la que el Profesor GONZÁLEZ PÉREZ dedica unas reflexiones más personales y enriquecedoras. Se trata de las páginas dedicadas al concepto de *procedimiento administrativo común* y, por supuesto, a la conjugación del mismo con otros tales como *procedimientos especiales* o *las especialidades del procedimiento derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas* y, por descontado, las *bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas*.

Sólo la integridad de este autor sigue haciéndonos leer de su pluma, sin llenarnos de estupor, que no existe el *procedimiento administrativo común*. No existe porque son miles los procedimientos que envuelven las relaciones entre Administraciones y particulares, porque son miles los ámbitos materiales sobre los que se proyecta la influencia de la Administración y porque es múltiple y compleja la estructura política de nuestro país. Por ello, es mejor aceptar que tal procedimiento administrativo común no es más que la denominación de un título competencial exclusivo del Estado —art. 149.1.18.º CE—, al que no se puede dar en realidad el contenido que de su literalidad se desprende. Tras él hay que descubrir la ordenación de una serie de herramientas que pueden ser utilizadas por la Administración en defecto de otra regulación particular del procedimiento y, cuando sea posible, la regulación de aquellos procedimientos que no están influidos por razón del ámbito material en el que sirven de vehículo. Siguiendo las palabras del autor:

«(...) desde luego, no puede limitarse el procedimiento administrativo al cauce formal de la actividad administrativa, integrado por una serie o sucesión de actos, desde el de iniciación hasta el de terminación, entre otras razones porque es precisamente este aspecto el que más resiste a una regulación úni-

ca, ya que la competencia de cada Comunidad autónoma para regular las materias administrativas conlleva la de formalizar el procedimiento, siempre respetando las garantías establecidas por la ley estatal, que constituye la cabecera del grupo normativo.

A efectos de delimitar el "procedimiento administrativo común", lo relevante es, por supuesto, la materia administrativa a la que se refiere. En tanto en cuanto sea irrelevante la materia, estaremos ante procedimiento administrativo común; así en los sancionadores, de revisión, y de ejecución. Aquí no juega para nada la materia».

La constatación de este hecho revaloriza, si cabe, la fijación de un Sistema del Procedimiento administrativo, pues la carencia de un auténtico procedimiento común pone de manifiesto la necesidad de acudir a una teoría sólidamente sustentada que afiance el cauce de relación entre Administración y ciudadano.

VI. Por último, no podemos dejar de resaltar algo que ya resulta familiar para el lector del Profesor GONZÁLEZ PÉREZ y que, por ello, cobra todavía más trascendencia. El encuentro con este libro es una tarea sencilla por cuanto el autor hace de nuevo gala de su estilo directo y cercano. La lectura se vuelve fácil, el estudio avanza acompasadamente de modo lineal y equilibrado, al tiempo que va poniendo de manifiesto no sólo los conceptos elaborados, sino los problemas reales que plantean determinadas construcciones teóricas, normativas e incluso jurisprudenciales para los cuales propone respuestas coherentes que persiguen siempre la defensa del particular, la lucha por la seguridad jurídica.

Poner de manifiesto tan brevemente el alcance de la obra del Profesor GONZÁLEZ PÉREZ es tarea ingrata por imposible. No obstante, la publicación del *Manual de Procedimiento Administrativo* es ocasión apropiada para intentarlo, pues, de nuevo, el Catedrático de Derecho Administrativo y experto abogado saca a relucir en su último libro el resul-

tado de su concienzuda investigación y de su prestigiosa experiencia para hacernos llegar un libro que satisfará a cualquier lector interesado en el Derecho administrativo. Tanto desde una perspectiva académica y dogmática como desde la perspectiva del ejercicio de la abogacía, pues el libro, en definitiva, viene a plasmar lo que el autor llama la *ecuación prerrogativa-garantía* que «el procedimiento administrativo trata de hacer realidad (... —y—) que está en la base de todo el Derecho administrativo».

Belén PORTA PEGO

MARTÍNEZ MARÍN, ANTONIO: *Funcionarios locales con habilitación. Pasado, presente y futuro*, Ed. Tecnos, Madrid, 1999, 239 págs.

Los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (léase Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local) integran un colectivo importante en el seno de la burocracia española. A ellos se les encomienda el cumplimiento de determinadas funciones públicas, que el legislador califica de «reservadas» y «necesarias», para darnos a entender, de un lado, que sólo pueden ser desempeñadas por personal sometido al régimen funcional y, de otro, que deben existir en todas las Corporaciones Locales. El simple enunciado de este tipo de funciones, sin entrar en mayores profundidades, justifica tanto el relieve profesional de los funcionarios llamados a desarrollarlas como la problemática que acompaña a su ejercicio y cumplimiento.

MARTÍNEZ MARÍN, Catedrático de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia, aborda en su libro la historia de los habilitados nacionales, para centrarse después, desde un punto de vista crítico, en el presente y futuro de estos funcionarios locales.

Considerando, a partir de la Constitución gaditana de 1812, que la historia de