

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María: *Los convenios entre Administraciones públicas*, ed. Marcial Pons, Madrid, 1997, 434 pp.

El frecuente recurso al pacto que implica cualquier organización estatal basada en los principios de democracia y descentralización justifica, más que sobradamente, la oportunidad de una obra dirigida a agrupar la enorme variedad de contratos celebrados por las Administraciones públicas en categorías lógicas que permitan su ordenado análisis jurídico, y que establezca el sistema de fuentes aplicable, con carácter general, a su perfeccionamiento, entrada en vigor, eficacia y extinción. Precisamente son los objetivos que persigue la obra presentada, cuyas raíces se encuentran en la tesis doctoral brillantemente defendida por su autor y que, a lo largo de cada una de sus páginas, deja traslucir el carácter impreso por el profesor Gallego Anabitarte en cada uno de sus colaboradores.

La diversidad e interés de las cuestiones estudiadas –siempre con un elevado grado de rigor y mediante la cita de un exhaustivo estudio de casos–, el carácter irremediamente interdisciplinar de la obra –porque tal es la cualidad de la propia institución contractual– y la claridad conceptual y expositiva del autor, hacen que la lectura de la obra presentada resulte grata y sugerente. Pero esas cualidades suelen ser también un incentivo para que el lector adopte una determinada posición sobre cada una de las conclusiones del autor –en lugar de limitarse a ser un pasivo receptor de información–, y precisamente a ello se deben todas las observaciones que vamos a hacer a lo largo de esta presentación. Estas observaciones se centrarán, prioritariamente, en aspectos de especial relevancia para el Derecho Privado, y, en algunos casos, matizarán los puntos de vista del autor o manifestarán alguna discrepancia con los mismos, si bien hemos de indicar que se refieren a un mínimo porcentaje de las cuestiones abordadas por aquél y en nada afectan a la solidez de sus argumentos, resultando bastante probable que sea él quien lleve razón.

Entrando ya en materia, comenzaremos por destacar que la obra presentada se encuentra sistematizada en tres apartados principales que se ocupan, respectivamente, del tratamiento dispensado a los convenios entre Administraciones públicas en el Derecho alemán, de la tipología de los convenios interadministrativos en el Derecho español y del régimen jurídico aplicable a los mismos. Por ello nos ha parecido correcto seguir ese mismo orden expositivo en nuestra presentación.

El recurso al Derecho Comparado: el propio autor justifica el recurso a este instrumento por la tradición existente en Alemania acerca de la celebración de convenios entre centros de poder público dotados de independencia, y basta adentrarse en la lectura de este primer apartado para obtener la convicción de que el autor no ha pretendido realizar un simple ejercicio de erudición, sino llamar la atención del lector acerca de una serie de cuestiones de especial interés para el análisis de la práctica convencional entre Administraciones públicas en el Derecho español, apuntando cuál es el tratamiento dispensado a las mismas por el Derecho alemán. Entre esas cuestiones pueden destacarse las relativas a la nulidad del contrato administrativo de coordinación, la modificación y resolución de estos convenios en supuestos especiales, la aplicación a los mismos de la cláusula *rebus sic stantibus*, o las peculiaridades que revisten los convenios perfeccionados entre la Federación y los Estados federados.

La clasificación de los convenios entre Administraciones públicas: la segunda parte del trabajo se dedica a la sistematización de la enorme diversidad de convenios entre Administraciones públicas surgidos en nuestro panorama jurídi-

co reciente. Esa clasificación, y la consiguiente división de los contratos administrativos en distintas categorías y subcategorías, se lleva a cabo de acuerdo con una doble perspectiva: los sujetos jurídico-públicos intervinientes y el ámbito objetivo de los contratos. En ambos casos resulta obligado advertir que no nos encontramos ante un mero ejercicio de estilo orientado a incrementar estérilmente la riqueza conceptual o terminológica, sino ante un riguroso método de trabajo que permite al autor dar un tratamiento separado a los peculiares problemas que cada una de las categorías plantea.

En relación con las categorías que atienden a los sujetos intervinientes, y debido exclusivamente a nuestras inclinaciones personales, nos han parecido especialmente interesantes las consideraciones apuntadas en relación con los convenios celebrados entre una Administración territorial y sus propios Organismos Autónomos y por los convenios interadministrativos en que es parte una persona jurídico-privada. En cuanto a la primera de las cuestiones planteadas –viabilidad de los convenios celebrados entre una Administración y sus Organismos Autónomos–, parece difícil estar en desacuerdo con la muy matizada opinión del autor, que se inclina por admitir la validez de los mismos, sobre la base de la personificación independiente de dichos entes públicos, pero que los considera superfluos cuando inciden en ámbitos influidos por las facultades de tutela de la Administración en que se integran, e inadmisibles como mecanismo sustitutivo de los cauces ordinarios de coordinación de las acciones ministeriales afectadas. Además se apunta la necesidad de que el convenio sea suscrito por el órgano con capacidad para obligar a las Administraciones intervinientes, y no, como sucede en los ejemplos relatados por el autor, por el de análoga jerarquía al que interviene por parte del Organismo Autónomo.

Al abordar la problemática relativa a los convenios interadministrativos en los que también es parte una persona jurídico-privada, para la cual parecen nacer derechos y obligaciones, el autor se muestra partidario de calificar la relación que vincula al particular atendiendo al supuesto concreto, para distinguir los casos en que nos encontramos ante un contrato administrativo sometido a la Ley de Contratos de las Administraciones públicas de los convenios sustitutivos de un acto administrativo –contemplados en el artículo 88 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común–, o bien de los simples actos administrativos necesitados de la aceptación del particular. Luego, en la tercera parte de su trabajo y al referirse a los efectos de los contratos interadministrativos, se abordarán los supuestos en los cuales puede entenderse que se ha establecido alguna prestación en favor de tercero –sea éste otra Administración pública o un particular–, aludiendo a la tendencia observada en la práctica de obtener la misma finalidad por la vía de integrar al tercero en el contrato.

La clasificación de los contratos interadministrativos según su objeto y los límites establecidos por el ordenamiento para cada una de las correspondientes categorías configuran el objeto del capítulo II de esta parte segunda. En este sentido se diferencian los convenios de colaboración en sentido estricto –las partes se comprometen a realizar específicas manifestaciones del principio de cooperación interadministrativa–, los convenios de competencias –mediante los cuales se pretende incidir en el sistema legal de distribución de competencias–, los convenios normativos –en los cuales el acuerdo versa sobre el contenido de una norma que ha de ser aprobada por cada una de las Administraciones intervinientes– y los convenios orientados a la creación de órganos u organizaciones mixtas.

Especial alusión a los convenios urbanísticos interadministrativos: resultan especialmente relevantes para los estudiosos del Derecho Privado las consideraciones desarrolladas por el autor en relación con los convenios urbanísticos entre Administraciones públicas, en especial si se considera que la preeminencia del interés propiamente urbanístico justifica plenamente que el tratamiento de las cuestiones relativas a estos peculiares convenios se desarrolle a partir de las consideraciones jurisprudenciales y doctrinales vertidas en relación con los celebrados entre la Administración urbanística y los particulares.

En este sentido, y centrándonos en los convenios celebrados para la aprobación o modificación del planeamiento, el autor parte de una consideración apriorística que compartimos plenamente: la Administración urbanística no puede obligarse jurídicamente a aprobar un planeamiento determinado –porque ello supone defraudar las garantías que se establecen en la fase de aprobación de los planes para garantizar la ponderación de todos los intereses implicados–. En consecuencia, la validez del plan no puede verse afectada por el mero hecho de que su contenido se aparte de los términos pactados.

A partir de esa premisa, y empleando las categorías de nulidad, resolución o daños contractuales con una precisión mucho más que notable –en especial si consideramos el ámbito de generalidad en que obligadamente ha de moverse una obra de tan amplio alcance como la presentada–, el autor destaca la imprecisión en que se expresa la Jurisprudencia Contencioso-Administrativa al abordar el tratamiento dispensable a estos convenios, en especial cuando alude a la posibilidad de que la Administración urbanística haya de indemnizar daños y perjuicios sin precisar cumplidamente si se refiere al interés contractual positivo –solución a primera vista incompatible con la nulidad radical del contrato en virtud del cual la Administración urbanística se obligó a modificar el plan en la dirección pretendida por la contraparte–, o más bien a daños incardinables en el llamado interés contractual negativo –alternativa que parece algo más coherente con una nulidad radical, al menos en la medida en que la causa determinante de la nulidad sea imputable a la Administración urbanística.

Integrando en su análisis el estudio de las previsiones contenidas en las normas autonómicas que hacen alguna referencia expresa a los convenios urbanísticos, el autor se muestra partidario de acudir al clausulado concreto de cada convenio para determinar si la nulidad puede salvarse mediante una reinterpretación de su clausulado que permita convertirlo en alguna de las modalidades que se estiman como válidas, por no contemplarse la aprobación del plan en los términos previstos como obligación de la Administración urbanística, sino como condición suspensiva o resolutoria de la obligación que asume la contraparte –estructura que, además, puede resultar complementada con la eventual asunción, por esa Administración urbanística, del riesgo financiero de que el plan no se apruebe en la forma pretendida.

La solución apuntada, que el autor defiende con cautela y solidez argumentativa, soluciona algunos problemas, pero deja otros sin resolver –muy probablemente porque el autor no se propuso desarrollar un estudio monográfico del convenio urbanístico y porque no es imaginable que los mismos se planteen cuando la contraparte de la Administración urbanística es otra Administración pública–. Entre estos últimos problemas podemos mencionar los relativos a la oponibilidad del convenio a los subadquirentes de los terrenos que constituyen el objeto de la obligación de dar o que han de ser urbanizados –tema vinculado al de la inscripción registral del convenio urbanístico y a la redacción del artículo 21 *in fine* de la nueva Ley sobre Régimen de Suelo y Valoraciones–, el del alcance máximo de

la garantía financiera prestada por la Administración urbanística –para evitar el absurdo de admitir que se comprometa el equivalente económico exacto de aquello que, por hipótesis, no puede comprometerse en especie– y las dudas que puede plantear la competencia de la Administración urbanística para actuar como aseguradora de determinados riesgos.

Pero los problemas más importantes que se derivan de la reinterpretación propuesta pueden concentrarse en la siguiente pregunta: si desplazamos la obligación de aprobar el plan de la causa concreta del convenio urbanístico, para convertirla en mero elemento accesorio, ¿cuál es la causa de la obligación asumida por la contraparte, siquiera sea de manera condicional?, en especial: ¿esa causa puede considerarse onerosa, o se convierte en gratuita, arrastrando la causa objetiva hacia esa misma gratuidad?

Obviamente esta cuestión –que ha llevado a alguna Jurisprudencia Contenciosa a calificar la cesión de suelo efectuada en ejecución de un convenio urbanístico como donación– dista mucho de ser ociosa: no sólo vierte su influencia en el tratamiento fiscal de la transmisión de bienes amparada por el convenio, sino que la gratuidad de la atribución patrimonial basada en el convenio puede volverse contra la Administración, dadas las consecuencias que se derivan de la debilidad estructural de la causa gratuita, tanto frente a los acreedores de quien entregó la parcela a la Administración urbanística en virtud del convenio –por cierto, ¿es admisible que los acreedores tuvieran que impugnar el convenio ante la Jurisdicción Contenciosa?–, como al verdadero propietario de la parcela cuando no coincide con quien comprometió su entrega –entre otras cosas, la Administración urbanística no podría ser considerada tercero hipotecario aun cuando su contraparte fuera titular registral e inscribiera el convenio.

Toda esta problemática no hace sino manifestar la litigiosidad subyacente a un instrumento que se está convirtiendo en la única alternativa viable para la obtención de dotaciones públicas en suelo urbano, y cuya utilización tiende a generalizarse ante el declive de otras técnicas urbanísticas orientadas a la misma finalidad y la ineficacia de la expropiación con cargo a contribuciones especiales –considerando que el sustrato social de este país está cansado de soportar impuestos y es muy propenso al recurso–. En este sentido sólo podemos felicitarlos por la existencia de obras que, como la presente, abordan con rigor el tratamiento de las cuestiones planteadas entre los intervinientes en el convenio, deseando que, en el futuro, se profundice en su problemática propiamente jurídico-real.

En los aspectos relativos a los convenios de competencias, el autor realiza una cuidadosa interpretación de los intereses en conflicto que le lleva a matizar, según el aspecto competencial afectado por el convenio, entre la simple encomienda de funciones entre Administraciones públicas –que puede realizarse mediante el instrumento convencional–, la delegación de competencias –respecto de la cual se estima que las del Estado sólo pueden delegarse en las Comunidades Autónomas por la vía procedimental del artículo 150.2 CE, y que en los demás supuestos la concurrencia de voluntades no evitaría la consideración del caso como un acto de la Administración delegante necesitado de aceptación por la delegada– y la transferencia de competencias o la interpretación del alcance de un determinado título competencial –que se consideran materias sobre las cuales el convenio no puede desplegar efecto alguno.

Al hacer referencia a los convenios normativos se plantean las cuestiones relativas a la modificación unilateral de la norma derivada de uno de estos convenios –que se defiende como perfectamente posible con independencia de las con-

secuencias del incumplimiento convencional que pueda implicar– y a la posibilidad de crear directamente una norma jurídica mediante convenio entre Administraciones públicas –posibilidad rechazada por el autor con cita de la doctrina que consideramos, como él, más autorizada–. Respecto a este último aspecto sólo nos atrevemos a preguntar si la negación de la posibilidad de crear una norma mediante contrato no estará demasiado influenciada por la limitación impuesta a la eficacia frente a terceros del contrato celebrado entre particulares, que guarda relación con la ausencia de poder normativo en el individuo, al contrario de lo que sucede cuando el contratante es una Administración competente para dictar la norma pactada. Porque buena parte de los problemas procedimentales podrían salvarse considerando que, a fin de cuentas, el convenio también puede descomponerse en dos declaraciones de voluntad –aunque es algo más que la mera suma de voluntades–, y porque en el caso límite, cuando para emitir la voluntad contractual se han seguido los mismos trámites que para aprobar la norma y concurren todos los requisitos de publicidad exigibles en relación con ésta, quizá –y sólo quizá– la eficacia directa podría defenderse por un criterio de economía procedimental.

Los convenios orientados a la creación de órganos u organizaciones mixtas cierran esta segunda parte de la obra, entendiendo el autor que el principio de separación competencial y de responsabilidades –utilizado por la doctrina alemana– aconseja atender a la naturaleza y funciones de la organización que se pretende crear para manifestarse acerca de la conformidad entre el convenio y el Ordenamiento Jurídico. En especial, cuando se trate de convenios pactados entre el Estado y las Comunidades Autónomas y orientados al ejercicio en común de competencias o tareas –no de órganos consultivos o de mero apoyo a las partes–, la aplicación de dicho principio lleva al autor a mostrarse extremadamente cauteloso; lo contrario acontece cuando se trata de los convenios perfeccionados entre el Estado o una Comunidad con Corporaciones locales –o de éstas entre sí–, dada la normal admisión del ejercicio conjunto de las respectivas competencias que se deriva de la aplicación de la legislación básica sobre régimen local.

Régimen jurídico de los convenios interadministrativos: en la tercera parte se abordan los trascendentales aspectos relativos a la naturaleza jurídica y normativa aplicable a los convenios de naturaleza contractual, la celebración, entrada en vigor y extinción de sus efectos, y la jurisdicción competente para conocer de los litigios que pudiera plantear su ejecución.

En los aspectos relativos a la naturaleza jurídica de estos convenios se distingue entre aquellos que revisten naturaleza contractual de otros supuestos en los cuales –a pesar de la confusa terminología utilizada por el legislador– el acto administrativo es el auténtico elemento generador de efectos jurídicos, aunque presuponga una voluntad concurrente de dos o más sujetos. Además se superan con notable eficiencia los dos obstáculos que parecen oponerse a otorgar carácter jurídico y eficacia vinculante a los convenios entre Administraciones públicas: la admisión de una vinculación contractual del ejercicio del poder público y la inexistencia de vías procesales idóneas para satisfacer el carácter coactivo que separa al Derecho de la ética o la política. Con todo, el tributo pagado para superar el primer obstáculo pasa por bilateralizar las facultades de modificación o resolución unilateral contempladas por la Ley de Contratos de las Administraciones públicas –lo cual, obviamente, debilita de forma notable la sujeción a la *lex contractus*, al relativizarla respecto de ambas partes y no sólo de una.

El señalamiento de los mecanismos judiciales existentes para obtener la condena al cumplimiento de lo acordado en un convenio entre Administraciones

públicas, y la asimilación entre los mecanismos utilizables para conseguir la ejecución de esas sentencias y los concurrentes en cualquier otro supuesto en el cual es condenada una Administración pública, así como la cita de la escasa jurisprudencia existente en relación con estos convenios —dato que, según el propio autor, parece sugerir un elevado grado de cumplimiento o de modificación voluntaria de lo pactado—, contribuyen a la elaboración de una línea argumental lo suficientemente sólida como para mover a la duda incluso al lector más reticente.

Es cierto que la propia jurisprudencia citada se refiere a supuestos en los cuales la Administración demandada y condenada tenía escaso poder de presión política —Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, por ejemplo—, y que la posibilidad de que una Administración sea demandada para que cumpla lo acordado, y por lo tanto para que pueda ser condenada a ese cumplimiento, será siempre inversamente proporcional a su capacidad de politizar el litigio, pero esa situación de poder o influencia de una de las partes, que impide a la otra el ejercicio judicial de sus derechos contractuales, es moneda corriente en todos los sectores de la contratación —piénsese en los contratos laborales o en los celebrados entre grandes empresas y pequeños empresarios—. Sin embargo, nadie duda del carácter jurídico de las obligaciones que nacen de esos contratos.

Cuando se abordan los problemas relativos a la eficacia de los contratos celebrados entre Administraciones públicas —y principalmente de la eficacia de dichos contratos frente a terceros—, el autor se inclina por la aplicación de las reglas generales acerca de la eficacia *inter partes* del contrato y de la imposibilidad de que se perjudique la posición de esos terceros sin su consentimiento, si bien admitiendo la eventual admisión de la figura del contrato en favor de tercero. También aquí se manifiesta un profundo conocimiento de los principios rectores de las correspondientes instituciones jurídicas, aunque quizá podría haberse evitado cierta tendencia a introducirse en el espinoso problema de los efectos reflejos del contrato frente a terceros y su diferenciación con los efectos directos del mismo. Porque ese análisis conduce al autor a mostrarse proclive hacia la admisión de la eficacia del contrato frente a los causahabientes de los contratantes que lo sean a título particular, y a tratar en esta sede la oscura cuestión planteada por la subrogación de los subadquirentes de parcelas en los compromisos adquiridos por los transmitentes. En nuestra opinión, si tal subrogación se admite es mediante la eventual consideración de esos compromisos como obligaciones especiales —*propter rem* o ambulatorias—, más o menos incardinables en la propia delimitación del dominio, pero siempre sobre la base normativa que proporciona la existencia en el ordenamiento urbanístico de un precepto legal que —como ahora hace el artículo 21 de la Nueva Ley del Suelo, y prescindiendo de su alcance concreto— puede autorizar esa especial consideración.

Nos parece, por tanto, algo aventurada la afirmación de que en nuestro ordenamiento los contratos mediante los cuales el causante asumió determinados compromisos en relación con una cosa puedan afectar al causahabiente a título particular —al menos como principio y más allá de los efectos que puedan derivarse de la mala fe de ese causahabiente, la tutela aquiliana del crédito y, cómo no, la decisión expresa del legislador.

En cuanto a la normativa aplicable a los contratos celebrados entre Administraciones públicas, el autor, continuando con el elevado rigor en el tratamiento de las cuestiones que se observa en toda la obra, entiende que la ponderación de los intereses en conflicto, la redacción del artículo 3.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas, y la construcción jurisprudencial relativa a la

autointegración del Derecho Administrativo, aconsejan acudir primero a las reglas generales que rigen la contratación administrativa –en cuanto no tomen como presupuesto la situación de subordinación de una de las partes–, después al resto de las normas del Derecho Administrativo, y, sólo en último término, a las reglas del Derecho Privado. También se abordan en este capítulo las cuestiones relativas a la viabilidad y ámbito de aplicación de la contratación privada entre Administraciones públicas y a la eventual existencia de contratos de subordinación entre dichas Administraciones.

En especial, y en los aspectos relativos a la posibilidad de contratos entre Administraciones públicas sometidos al Derecho Privado, hay que destacar que la cuestión sigue planteando enormes problemas debido a las más variadas razones, entre las cuales pueden citarse el tradicional rechazo de los tribunales a declararse «incompetentes» –aun cuando sea por razón de la materia–, la posibilidad de utilizar los más variados criterios para fundamentar esa competencia –ahora el objeto, después las personas intervinientes, y siempre, como música de fondo y necesario complemento, el etéreo e indeterminado concepto del interés público.

En estas circunstancias, el autor admite la importancia del artículo 5.3 de la nueva Ley de Contratos de las Administraciones públicas, del que parece derivar la presunción hacia el carácter privado de los contratos celebrados por las Administraciones públicas, estableciendo indubitadamente ese carácter respecto de los que menciona expresamente. Pero entendemos que no lleva a cabo una interpretación armonizadora de este precepto con el resto del ordenamiento –por ejemplo con el artículo 8.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que atribuye a la Jurisdicción Contenciosa el conocimiento de las cuestiones relativas a los convenios celebrados entre el Estado y las Comunidades Autónomas pero sólo «en el ámbito de sus respectivas competencias».

En lugar de seguir esa vía, opta por descartar el papel que en esa interpretación jugaría el artículo 5.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas con el argumento de que ese precepto no es directamente aplicable a los convenios entre dos Administraciones públicas, lo cual parece implicar cierta contradicción con la trascendental importancia dispensada por el mismo autor al artículo 3.2 de la misma Ley de Contratos del Estado para la construcción y jerarquización del sistema de fuentes aplicable a los contratos entre Administraciones públicas –recuérdese que este último precepto impone la aplicación de los principios de la mencionada Ley de Contratos del Estado para resolver las dudas planteadas por las normas especiales reguladoras de los contratos entre Administraciones.

Luego, para evitar que el camino emprendido le lleve de hecho a la asunción de un criterio meramente subjetivo –de manera que ningún contrato celebrado entre Administraciones públicas podría tener carácter privado cualquiera que fuera su objeto–, y la consiguiente colisión con la Jurisprudencia Contencioso-Administrativa, que suele exigir el dato adicional de la finalidad pública perseguida con el contrato para atribuirle carácter jurídico-público –aunque en no pocos casos construya esa finalidad de manera ciertamente artificiosa–, cierra el sistema admitiendo la excepcionalidad de la contratación privada entre Administraciones públicas cuando la misma se celebre «en total desconexión de su actividad administrativa».

La enorme oscuridad existente en torno a este problema, el acreditado conocimiento de los diversos aspectos de la cuestión, que el autor pone sobra-

damente de manifiesto, y su honesta exposición de todos ellos para que el lector pueda formar su propia opinión —lo cual constituye la tónica general de toda la obra presentada—, compensan más que sobradamente el que nos encontremos ante uno de los escasos puntos en que la pasión por un determinado sector de la Ciencia Jurídica quizá haya traicionado a la razón —dicho sea sin descartar que tal circunstancia pueda incidir, pero en sentido contrario, en nuestra posición personal.

Al abordar el estudio de las autorizaciones para la celebración de convenios interadministrativos, representación y forma, así como el tratamiento dispensable a los vicios concurrentes en las mencionadas circunstancias, las cuestiones planteadas son también enormemente sugestivas y se resuelven de forma lógica y coherente mediante la aplicación del sistema de fuentes de integración que el autor ha definido previamente. Quizá la solución propuesta para los problemas relativos a los contratos mediante los cuales se comprometa por el ejecutivo el ejercicio de competencias legislativas, o que precisen la aprobación del crédito destinado a satisfacer la contraprestación correspondiente —consistente en considerar que lo único comprometido es la iniciativa legislativa que a ese ejecutivo compete en los ámbitos respectivos, perfectamente defendible y con profundas raíces en la jurisprudencia relativa a los convenios urbanísticos—, debería haberse sometido a la dura prueba que supone la admisión de la promesa del hecho de un tercero como vinculante para el promitente, al menos a falta de un precepto expreso que cierre la cuestión en el Derecho Administrativo, evitando el juego —por restrictivo que éste sea— de las normas aplicables a la contratación privada. Pero también es cierto que las dudas planteadas por la posibilidad de considerar la actividad de los Parlamentos como «hecho de tercero» pueden haber influido en la decisión de omitir conscientemente cualquier referencia al tema.

En el estudio de las causas de extinción de los efectos de los contratos entre Administraciones públicas —entre las que se citan el cumplimiento del objeto, las causas sobrevenidas de interés público, las cláusulas accesorias, la resolución por incumplimiento, la denuncia y la declaración de invalidez—, el autor continúa aplicando y combinando con soltura y armonía su conocimiento de la normativa aplicable a la contratación pública y privada —siempre dentro del plano de necesaria generalidad en el que debe moverse una obra con tan amplio objeto de estudio—. Especialmente interesante resulta la necesidad, puesta de manifiesto por el autor, de atender a la resultante total del interés público dado que nos encontramos ante un contrato que articula dos vertientes de ese interés por implicar a dos Administraciones públicas; pero en lo que ya no estamos tan de acuerdo es en la absoluta coherencia de esa afirmación con la verificada inmediatamente —con cita de la Doctrina Alemana—, acerca de que la necesidad de indemnizar los perjuicios causados a la Administración frente a la cual se ejercita la facultad de desvinculación pueda actuar como un «contrapeso para que la parte a la que se hace especialmente oneroso el mantenimiento de la relación convencional pondere razonablemente si le conviene apartarse de los vínculos asumidos a costa del pago de dicha indemnización».

Aplicando el análisis económico del Derecho diríamos que, efectivamente, así se garantiza que sólo se produzcan resoluciones económicamente eficientes, pero también es necesario considerar que la presencia de intereses imposibles de evaluar en términos económicos es muy frecuente en el ámbito de la contratación entre Administraciones públicas, y que ese deber de indemnizar los daños a la contraparte supondrá un severo obstáculo para el ejercicio de la resolución cuan-

do la circunstancia sobrevenida implique intereses tan difíciles de evaluar como la Ecología, la Salud pública, el Patrimonio Histórico-Cultural, etc. ¿Sería razonable imponer, en tales supuestos, que la desvinculación conlleve la obligación de indemnizar a la contraparte el beneficio que esperaba obtener del contrato?, ¿acaso sería preferible limitar esa indemnización al interés contractual negativo?, ¿o quizá resultaría mejor restar el beneficio que también experimenta la Administración frente a la cual se resuelve, y cuyo interés público no puede dejar de verse favorecido también mediante la aplicación del principio de solidaridad –aunque sea necesario acudir a una evaluación económica de ese interés tan imprecisa como en los supuestos de daño?

Muchas son las preguntas que sugiere este apartado de la obra presentada, y además el autor se planteó el problema al referirse a la Doctrina Alemana que criticaba la necesidad de indemnizar cuando la Administración perfeccione un convenio urbanístico y se aparte de él al aprobar el plan, por la presión que ello supone. Sin duda la respuesta pasa por profundizar más en los conceptos que puede incluir el daño que ha de indemnizarse para resolver por razones de interés público que no impliquen un ingreso o un ahorro económico para la Administración que pretende desvincularse, no dejándose influir demasiado por las tesis derivadas del análisis económico del Derecho cuando nos encontremos ante intereses públicos que rechazan la cuantificación. Salvo, claro está, que deseemos correr el riesgo de desatender esos intereses.

La obra presentada finaliza con el análisis de las cuestiones relativas a la Jurisdicción competente para conocer de los litigios relacionados con los contratos celebrados entre Administraciones públicas. El punto de partida consiste en atribuir el conocimiento de esas cuestiones a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, salvo cuando nos encontremos ante contratos privados celebrados entre Administraciones públicas –supuesto que, como ya vimos, se considera excepcional–. La competencia del Tribunal Constitucional se rechaza –con toda razón– en cuanto al conocimiento e interpretación de los convenios interadministrativos, sin perjuicio de que la actuación de alguna de las partes en su celebración o ejecución pueda ser impugnada de acuerdo con las vías establecidas en su Ley Orgánica.

Sobre la cuestión relativa a si la sumisión a arbitraje de estos convenios, cuando los mismos tengan carácter jurídico-público, puede suponer una renuncia al ejercicio de la acción judicial ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, nos mostramos de acuerdo con el autor en entender que ello no es posible. Con independencia de la falta de regulación acerca de los recursos judiciales utilizables para impugnar el laudo arbitral y de la eventual vulneración del principio de tutela judicial efectiva, resultaría un tanto absurdo que se establezca un Orden Jurisdiccional específico para la mejor tutela del interés público, sustrayendo el conocimiento de las correspondientes cuestiones de otros órganos jurisdiccionales públicos –y en concreto de los que componen la Jurisdicción Ordinaria–, para admitir después que los litigios correspondientes puedan ser resueltos por árbitros privados. También estamos de acuerdo en que estas conclusiones no se ven afectadas por la designación de las Comisiones Mixtas referidas en el artículo 6.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

LUIS MIGUEL LÓPEZ FERNÁNDEZ