

RECENSIONES

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

PENDÓN MELÉNDEZ, ESTHER, *Régimen jurídico de la prestación de servicios públicos en Derecho Romano*. Universidad de Cádiz y Dykinson, Madrid 2002

RAQUEL ESCUTIA ROMERO*

La presente monografía supone la culminación de un riguroso trabajo de revisión y adaptación para la publicación de la tesis doctoral de la A, realizada bajo la dirección del profesor Antonio Fernández de Buján. Prologada por su maestro (prólogo pp.19-23), se edita dentro de la colección Dykinson de monografías de Derecho Administrativo Romano, nº 2, cuyo director es, asimismo, el prof. Fernández de Buján, una obra de casi 400 páginas íntegramente dedicada al estudio pormenorizado de la prestación de servicios públicos por sociedades privadas y semipúblicas. El resultado es la reconstrucción dogmática desde un enfoque unitario, global y sistemático de una materia caracterizada por la dispersión de temas y materiales, y por las múltiples aportaciones sobre aspectos concretos (pág.19).

La autora comienza su investigación con una serie de reflexiones introductorias donde afirma la existencia de una experiencia administrativa en el seno de la sociedad romana, que cubrió los aspectos propios de la administración tales como son la actividad de policía, sancionadora, prestacional y expropiatoria, y a la que por ello es legítimo denominar «Derecho Administrativo romano» (pág. 25-26), para a continuación centrarse, dentro del examen del organigrama público del mundo romano, en el análisis de la prestación de servicios sociales y colectivos que la administración pública confió a los particulares.

Si bien no puede afirmarse que en Roma existió una teoría general sobre el servicio público, sí tuvo reconocimiento legal la prestación de una serie de servicios sociales y colectivos considerados de interés general y que el Estado

* Becaria FPI de la Comunidad de Madrid. Área de Derecho Romano de la Universidad Autónoma de Madrid.

Romano, como titular de la función pública, asumió como propios, bien fuera por motivos políticos, económicos o simplemente sociales. Los modos de gestión para la prestación de tales servicios y por los que discrecionalmente optó la administración romana fueron tanto la gestión directa como la gestión indirecta. Así, por una parte, a través de la gestión directa la administración misma se encargó del desempeño y posterior control de los trabajos públicos con sus propias magistraturas e instituciones, de forma que la prestación de los servicios sociales fuera llevada a cabo por órganos públicos, para lo que no sólo se crearon magistraturas específicas que ejercieran el control sobre los trabajadores integrados en el organigrama de la administración pública, sino que también se transformaron antiguos magistrados republicanos en funcionarios encargados de vigilar el buen funcionamiento de los servicios públicos que el Estado ofertaba. Por otra parte e indirectamente, la administración acudió a la colaboración de los particulares que fueron requeridos por los órganos de poder, para que ejercieran su profesión en el ámbito público-administrativo a favor de la sociedad (pág. 383), reservándose la administración un derecho de control, para garantizar el normal desarrollo y la buena ejecución de los servicios y obras públicas.

Es precisamente en esta colaboración privada donde fija su atención la autora: el estudio de la citada prestación de servicios públicos por entidades privadas y su régimen jurídico, tratando de modo particular las actividades realizadas por las Sociedades de Publicanos –durante la época republicana principalmente-, y las desempeñadas por las Corporaciones Profesionales –sobre todo a partir de los primeros siglos de nuestra era-. Dichas organizaciones desempeñaron satisfactoriamente a lo largo de varios siglos obras, trabajos y servicios de pública utilidad (pág. 27) contratados con la administración central y municipal por medio de concesiones-arrendamiento, en el caso de obras y servicios realizados por sociedades de publicanos, y a través de la retribución por los servicios prestados, en el caso de los colegios y corporaciones profesionales.

Por ello y conforme a los objetivos anteriormente expuestos la monografía se divide en *dos grandes capítulos*. Así el *capítulo primero* (pp. 29-203) está dedicado a las *Sociedades de Publicanos* donde la A. analiza el origen, funcionamiento, evolución y tipos de «la que sin duda ha constituido una de las figuras institucionales más relevantes en cuanto a concesiones de labores públicas y recaudación de impuestos se refiere» (pág. 29). Por *publicano* entiende la A., no sólo a «aquella persona encargada por el Estado para la recaudación de impuestos, sino también a aquella que se propone por los órganos públicos para que realice un determinado servicio público, ejecute una obra o

trabajo de utilidad común, o bien proporcione determinados suministros a una colectividad concreta» (pág. 33), es por tanto, la persona que a través de la adjudicación de ciertas concesiones desarrolla una labor pública. Junto a esta noción de publicano se halla íntimamente ligada la *Societas publicanorum* término que viene referido a un tipo de agrupación o sociedad privada cuyas funciones tienen por objeto actividades de interés público, y cuyo funcionamiento se regía por leyes públicas, a través de una serie de condiciones previamente fijadas por la autoridad pública competente (pág. 34) y que, según la A., constituye la respuesta en un momento histórico concreto, «a necesidades sociales, colectivas, y sobre todo estatales, que exigían para su desarrollo, además de un sistema administrativo más complejo que el existente hasta entonces, la reunión y puesta a disposición de grandes sumas de dinero» (pág. 34). Desde este momento, a juicio de la A. existe «un gran aparato público administrativo, que posibilita el desarrollo de una gran diversidad de actividades en el sector público que resultaron exitosas y fundamentales para la sociedad romana y su infraestructura administrativa» (pág. 31).

Las sociedades de publicanos desempeñaron una importante labor pública y por ello poseyeron una estructura jurídicamente necesaria para asumir en todo su conjunto el desarrollo de diversas actividades públicas. En efecto, conforme a lo expuesto por la A., este tipo de sociedades gozaron de una complicada infraestructura que incluía desde órganos directivos jerárquicamente superiores al resto de socios (*magister, promagistri*), hasta personal subalterno que ni siquiera se consideraba socio en términos estrictos (empleados asalariados y esclavos). Formaban parte de las sociedades toda una serie de miembros meticulosamente estudiados por la A. (págs.100-154) entre los que cabría mencionar al *manceps* (persona encargada de concluir el contrato público como intermediario entre la sociedad y el Estado), *magister* y *promagister* (órganos directivos que desempeñaban las funciones de gestión y administración en Roma y provincias, encargados de la llevanza de libros y de la contabilidad de las actividades sociales, y obligados a la rendición de cuentas), *decumani* (miembros específicos a quienes correspondía la alta dirección de la sociedad), *actor* o *syndicus* (representante legal de la sociedad), *praedes* (garante de la sociedad ante el Estado para la adjudicación del servicio público), *socii* (miembros ordinarios de la sociedad), *adfines* (accionistas de la sociedad), empleados asalariados y esclavos de la sociedad.

Estas grandes sociedades, consideradas por parte de la doctrina como titulares de un carácter público y administrativo, desarrollaron entre sus principales labores públicas la recaudación de impuestos como arrendatarios del fisco; el requerimiento y concesión de labores y obras públicas, el aprovechamiento de

recursos naturales públicos como minerales, metales, salinas ... etc. (pág.37); el abastecimiento de armas y alimentos a ciudades y tropas (pág.38); así como el arrendamiento público para su explotación de jardines, parques, ríos y tierras de dominio público...etc (pág.40). La A. examina detalladamente todas estas funciones específicas, ejercidas siempre dentro de un marco estatal y administrativo, y en especial aborda la actividad que con mayor auge fue llevada a cabo por los publicanos, la recaudación de impuestos (págs.159-201) tanto directos (*tributum*), indirectos (*vectigalia*) como contribuciones profesionales (*munera*), haciendo, igualmente, mención de las obras y construcciones públicas (pág.187-189), los arrendamientos de terrenos públicos (págs.189-191) y los ocasionales abastecimientos públicos de municipios y ejército (págs.191-203).

Debido al carácter público y a la envergadura de estas labores, las sociedades de publicanos poseyeron, además de una gran infraestructura interna ya mencionada, una organización diferente al resto de sociedades ordinarias, y semejante a la de los colegios y corporaciones profesionales. Si bien los elementos internos fueron comunes a los necesarios para la configuración de una sociedad ordinaria (consenso de los socios o intención común de acceder a las adjudicaciones públicas, fin lícito y de carácter público, y aportaciones de los socios en bienes, capital o actividades sociales) las sociedades de publicanos mantuvieron ciertas notas singulares tal y como destaca la A.

En primer lugar a la sociedad de publicanos se le concedió personalidad jurídica, lo que supuso el privilegio de ser considerada un ente individual sujeto de derechos y obligaciones, independiente de las personas físicas que la integraban, y el rango de cuerpo público. De ese privilegio, reconocido también a los colegios y corporaciones profesionales, se derivaron las características de una caja única donde se consignaba el capital común diferente del patrimonio personal de los miembros, la existencia de un representante judicial o procesal y de una sola administración (pág.48). Este privilegio regulado por la *Lex Iulia* se entiende otorgado a las sociedades de publicanos, según la A. ya desde el siglo III a.C y sólo se pudo adquirir en virtud de un senadoconsulto, constitución imperial o ley (pág.44).

En segundo lugar y además de los rasgos propios de la personalidad jurídica, dichas sociedades se distinguieron por ciertas notas impuestas por el interés general al que servían sus actividades. Así, en relación con la extinción, persistieron aun con la muerte de uno de los socios o participantes; se exigió la continuidad por la propia naturaleza del contrato público, haciendo que la duración y extinción de una sociedad de publicanos dependiera de la duración

del servicio público arrendado, de la ejecución de los trabajos u obras públicas, o de la realización del abastecimiento público (pág.56).

Por último y respecto a los requisitos para ingresar en una de estas sociedades, la A. añade que el Estado a través de sus órganos de poder ejerció un control estricto entre los miembros estableciéndose para ser concesionario público la necesidad de tener un determinado estatus social y económico, una condición social, fama u honor reputado, siendo causa de incapacidad ser extranjero, esclavo, tutor, curador, sujeto que tuviera pendiente la entrega de una parte del pago de anteriores concesiones, deudor del Estado, menor de 25 años...etc. y, sobre todo, la incompatibilidad de ser senador, puesto que correspondía al senado algunas competencias en materia de concesiones públicas, arrendamientos públicos de impuestos y servicios (pág.73).

La concesión a estas sociedades de los trabajos públicos y la gestión de los servicios públicos se llevó a cabo mediante la adjudicación del arrendamiento por subasta pública (pp.76-95). El Estado evitaba así, como señala la A., el pago de funcionarios y corría un riesgo mucho menor, dado que debían prestarse determinadas garantías para el posterior desarrollo de las actividades en el sector público. Los órganos estatales sólo tenían que procurar la organización de la subasta pública, la vigilancia de las conclusiones de los contratos con la administración, así como el control de la efectiva ejecución. En dichas contrataciones la figura del Estado estaba habitualmente representada por el censor, y a partir del siglo II por los cuestores y *curatores*, quienes constituían el órgano de control de la ejecución, recepción y pago de la obra o servicio una vez concluidos los trabajos prestados. Asimismo, el censor disponía de atribuciones judiciales en el ámbito administrativo, que lo legitimaban para juzgar y tomar decisiones coercitivas en materia de conflictos entre el Estado y los publicanos, pudiendo, en su caso, condenar al pago de determinadas multas, a ejecutar las cauciones prestadas e incluso proceder a una nueva adjudicación.

El censor, como representante del Estado, otorgaba el arrendamiento de servicios públicos por medio de pública subasta y sobre la base de unas condiciones previamente fijadas por las autoridades competentes. Dicha subasta comenzaba con la publicación de las condiciones generales (*leges censoriae* o *leges locationes*) en las *Tabulae censoriae*. Esta *lex locationis*, constituía según la A. el soporte principal de la adjudicación de una contrata pública y, a modo de pliego de condiciones, contenía las bases específicas que se requerían para que se llevase a cabo la concesión de un servicio público. El pliego de condiciones se publicaba en lugar destacado y durante un periodo de tiempo suficiente a lo largo del cual se pudiera pactar el cambio de alguno de sus con-

tenidos, previa autorización del senado, lo que propiciaba que, una vez que se pretendiese concluir el contrato definitivamente, las cláusulas se ajustaran a los intereses de ambas partes (pág.82). En opinión de la A., no se puede hablar de un contrato en sentido estricto, puesto que el término presupone un acuerdo de voluntades mientras que en estos casos de concesión pública existía una aceptación o adhesión por el adjudicatario, pero la posibilidad de que el concesionario pudiera aportar nuevas propuestas implicaba el hecho de que no se impusiera de forma absoluta la voluntad del órgano administrativo de poder, y facilitaba que el pliego de condiciones no fuese definitivo hasta el momento exacto de la adjudicación. No obstante, siempre estaba dentro de las prerrogativas de la administración el *ius variandi*, de forma que los órganos de poder podían modificar las condiciones contractuales en todo momento, al igual que la interpretación de tales cláusulas correspondía al censor quien procedía a la adjudicación. Una vez adjudicada la contrata pública al licitante que realizase una oferta más elevada, en el caso de recaudación de impuestos, o menor, en el caso de obras públicas, el magistrado anotaba el precio en un registro *Hastarium* y quedaba depositado el pliego de condiciones definitivo en el *Aerarium*. Posteriormente y finalizado el proceso de contratación, el adjudicatario debía realizar el pago o cumplir con la prestación.

La duración de la contrata solía abarcar un ciclo de entre cuatro o cinco años, que coincidía con el mandato del censor concedente, siendo susceptible de ampliación en los casos de obras de complicada ejecución (págs.83-84). A lo largo de este periodo de ejecución de la contrata, la administración mantenía un poder de control y vigilancia sobre las obras y servicios prestados, y gozaba de una serie de prerrogativas enunciadas por la A. (pp.85-95) entre las que se encontraban, además del citado *ius variandi*, las garantías del fisco, que incluían una situación privilegiada como acreedor sobre el resto de créditos (pág.72), la caución personal o real para la concesión de la obra o servicio público a ejecutar (pág.88), el derecho al establecimiento de una hipoteca tácita sobre los bienes que se aportasen como garantía de la deuda con el Estado (pág.85) y, por último, la posibilidad de investigar el patrimonio a la hora de acreditar la solvencia para la caución y desarrollo de la actividad de pública utilidad, así como para evitar el fraude fiscal en los casos de exención de impuestos y retribuciones a los adjudicatarios a través de beneficios fiscales (pág.322).

Junto a las sociedades de publicanos que trabajaron para el Estado, sobre todo en época republicana y en materia de impuestos, la administración también recurrió para la delegación de funciones públicas, ya especialmente a partir de los primeros siglos de nuestra era, a los colegios o corporaciones de tra-

bajadores y artesanos. A estas corporaciones de profesionales la autora dedica el *segundo capítulo* titulado «*Otras organizaciones*» (págs. 203-376) donde estudia la creación, estructura y evolución de las asociaciones que influyeron de modo decisivo en la vida social y pública de las ciudades, mostrando una clara y amplia panorámica visión de los servicios públicos en la época posclásica s. III y IV d.C (pág.306). La investigación de la A. se centra en las agrupaciones de sujetos reunidos para el desempeño de una misma profesión dirigida a la prestación de servicios públicos, cuya autorización en última instancia dependía de los órganos públicos y administrativos, que delegaron algunas de las funciones a organizaciones privadas en aras de la utilidad pública (pág.211). Según la A. fueron precisamente los órganos públicos quienes requirieron a los particulares agrupados en corporaciones profesionales privadas para el desempeño de servicios públicos que redundaran en la utilidad pública, haciendo que dichas instituciones proflerasen, a lo largo de toda la época imperial, hasta transformarse completamente en órganos públicos y oficiales que trabajaban, de modo perpetuo e indefinido, dentro de un sistema jurídico administrativo (pág.230).

Al igual que las sociedades de publicanos y debido al carácter público de las actividades que desarrollaban, los colegios y corporaciones profesionales gozaron de los efectos jurídicos de la personalidad jurídica (bienes comunes, caja única y síndico). Conforme a lo expuesto por la A. su organización interna «*ad exemplum reipublicae*» estaba constituida por una asamblea democrática, similar a la municipal, que votaba sus propios estatutos y tomaba las decisiones más relevantes para la corporación denominadas *decreta*. La asamblea de la corporación, reunida en la sede local, ejercía el poder ejecutivo a la cabeza del cual se hallaba el presidente o *magister*, elegido entre los miembros del colegio (*populus*). Junto a este *magister* se hallaban colaboradores como el *curator*, benefactores y *quaestor* o *arcarius*, encargado este último de las actividades financieras de la corporación. Los miembros pertenecientes a un colegio profesional establecían su propio reglamento (*leges collegii*) con el único límite de no infringir la ley pública (pág.247) aunque, en opinión de la A., debió existir un modelo estatal a partir del cual se extrajesen las directrices generales. El ingreso a tales corporaciones partía de la voluntad de agrupación de personas con los mismos intereses laborales si bien no se excluyó, en algunos casos, la participación de sujetos extraños a la profesión ejercida (pág. 251) convenientes para el buen desarrollo de sus actividades, aunque se hallaba vetada la posibilidad de pertenecer a más de una corporación profesional.

Estas corporaciones sufrieron, como ampliamente analiza la A, una profunda evolución, de manera que, atendiendo al momento histórico en que éstas

desempeñaron servicios públicos, pueden distinguirse dos categorías de muy diversa naturaleza: un primer momento, época republicana hasta el siglo III aproximadamente, en el que las asociaciones de profesionales se caracterizan por ser asociaciones libres e independientes, organizadas por iniciativa propia y que gozan de prerrogativas y privilegios concedidos por las autoridades públicas, estimulando de esta forma el desarrollo del trabajo público, la vocación y el esfuerzo común. Se les concede la prestación de servicios públicos a través de contratos de trabajos públicos con la administración que compatibilizan con los propios privados, a los que aportan parte del capital de la corporación, frente a los cuales tienen la posibilidad de abandono previo aviso y por los que cobran una retribución bien económica, bien a través de la concesión de beneficios tales como las prerrogativas propias de la personalidad jurídica o exenciones fiscales. Posteriormente en un segundo momento, a partir del siglo III, las corporaciones profesionales comienzan a constituirse como organismos obligatorios cuyos miembros deben forzosamente dedicarse a las actividades que le son encomendadas por el Estado, estando este proceso de oficialidad casi finalizado a principios del siglo IV (pág.275). En dichas corporaciones la iniciativa propia y la libertad es ya inexistente, y es el Estado quien obliga a las personas a trabajar en labores públicas afectando su trabajo, su patrimonio y su familia que quedan forzosamente vinculados a los intereses públicos y estatales (págs.273-303).

Finalmente, el capítulo termina con el estudio pormenorizado de las diversas actividades públicas que desarrollaron las corporaciones profesionales destacando, de entre las más de cien corporaciones que existieron, las que mayor influencia tuvieron en los servicios de pública utilidad, y a través de las cuales el Estado a partir del siglo III d.C no concibió otra forma de ofrecer determinados servicios sociales a la comunidad (págs. 306-382). Todas ellas fueron llamadas a ejercer su profesión prestando servicios públicos a la comunidad, no a través de concesiones administrativas, sino a cambio de retribuciones por el servicio que se materializaron frecuentemente en comisiones sobre el trabajo que desarrollaban, retribuciones económicas, inmunidades públicas o concesiones estatales de ciertos privilegios e inmunidades a la hora de contribuir con los impuestos (pág.330).

La Autora concluye la investigación sintetizando ambos capítulos en las oportunas *conclusiones* (págs.383-397) que resumen certera y concisamente los dos regímenes que Roma utilizó para la gestión indirecta de la prestación de servicios públicos y cierra la obra con un capítulo de *bibliografía* y un índice de textos (pp.397-411) completo y exhaustivo, donde se comprenden todas las fuentes literarias, epigráficas y jurídicas relevantes al tema.

La vigencia de elementos esenciales de este régimen jurídico que regula la prestación de servicios públicos, profunda y rigurosamente estudiado por la A. en la presente monografía, se puede constatar en la legislación actual española sobre la materia. Si bien en Roma, conforme se deriva de lo expuesto por la A., el concepto de servicio público se definiría con un concepto amplio y poco preciso como «aquellos servicios sociales y colectivos considerados de interés común», en la actualidad tampoco existe un concepto claro y delimitado de servicio público. Partiendo de un concepto clásico que incluía «toda actividad de la administración encaminada a satisfacer una necesidad de interés general», pasando por un concepto más amplio y actual que lo califica como «aquella parte de la actividad administrativa que supone prestaciones materiales y necesarias para la vida social, regulares y continuas, a las que tienen derecho los ciudadanos bajo el principio de igualdad de trato», se ha llegado a un concepto jurisprudencial por el que se considera servicio público «cualquier actividad que la administración desarrolle con carácter necesario para satisfacer el interés general atribuido a la esfera específica de su competencia» (STS 28 de oct. 1991/STS 9 de oct. 1987), de manera que se sigue manteniendo que el servicio público se caracteriza por su fin de interés general y por ello debe ser competencia del Estado, de la administración pública.

La titularidad de tales servicios continua siendo exclusiva de la administración. No obstante, ésta puede, al igual que en Roma, llevarlos a cabo por sí misma o acudiendo al auxilio de los particulares. Las formas o tipos de gestión de dichos servicios y por los que la administración actual puede libremente optar, conforme al mismo principio de discrecionalidad, son la gestión directa centralizada o descentralizada, la gestión indirecta a través de la concesión, concierto y arrendamiento y, por último, la gestión mixta por medio de la gestión interesada o una sociedad de economía mixta.

Centrándonos en el sistema articulado ya para las sociedades de publicanos (sociedades privadas-concesión administrativa) y dentro de la gestión indirecta, la administración actual sigue delegando funciones públicas a empresas privadas a través de la contratación administrativa por medio de concesiones, conciertos y arrendamientos, nociones no separadas en Roma. La legislación de contratos de las administraciones públicas cuya norma básica es el Real Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas, desarrollada por su correspondiente Reglamento General de Contratación y normativa específica, establece un régimen general que muestra un reflejo claro de la regulación romana.

Así en primer lugar, los contratos celebrados por la administración tienen carácter administrativo cuando tengan por objeto la ejecución de obras, la ges-

ción de servicios públicos y la realización de suministros (contratas clásicas), o, los que con objeto distinto satisfagan de forma directa o inmediata una finalidad pública de la competencia de la administración (art.5). Tales contratos se rigen en cuanto a preparación, adjudicación, efectos y extinción por la ley de contratación de las administraciones públicas y el orden jurisdiccional competente para resolver las controversias entre las partes es el contencioso administrativo (art.6). Las disposiciones comunes a dichos contratos (capítulo III art.11-119, «requisitos de los contratos y órganos de contratación») establecen que tales contratos deben ajustarse a los principios de publicidad y concurrencia, salvo casos excepcionales y, en todo caso, a los de igualdad y no discriminación. Además se fijan como requisitos para la contratación: la competencia del órgano de contratación, la capacidad del contratista, la determinación del objeto del contrato, la fijación del precio, la tramitación del expediente, al que se incorporarán los pliegos en los que la administración establezca las cláusulas que han de regir el contrato a celebrar y el importe del presupuesto del gasto que ha de ser aprobado, y la formalización del contrato.

Dentro de la capacidad del contratista (título II- «De los requisitos para contratar con la administración»), al igual que en Roma, se requiere la plena capacidad de obrar y la acreditación de la solvencia económica, financiera y técnica o profesional (art.15). La capacidad de obrar en los casos de sociedades será acreditada con la escritura de constitución inscrita que da la personalidad jurídica, y respecto a la solvencia, se requiere la presentación de informes de instituciones financieras o las cuentas de la sociedad (art.16). No obstante, acreditada la personalidad jurídica y la solvencia económica existe también una serie de prohibiciones para contratar (art.20) donde se incluye la condena por sentencia firme de determinados delitos, esencialmente económicos, ser quebrado, haber sido culpable de la rescisión de otro contrato administrativo, no hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o de la Seguridad social y, en general, no haber cumplido con las administraciones públicas y ser sancionado por las mismas. Asimismo, se requiere en los casos de obras y servicios públicos la clasificación y registro de la empresa conforme a las disposiciones del capítulo II arts. 25-34. De igual modo para la contratación administrativa se requiere la prestación de garantías provisionales, definitivas, especiales y complementarias (arts.35-47).

Ya dentro de las actuaciones relativas a la contratación hay que destacar la importancia, como en Roma, de los pliegos de cláusulas administrativas tanto generales, aprobadas por los órganos contratantes, como particulares, aquellas que incluirán los pactos y condiciones definidoras de los derechos y obligaciones que asumirán las partes del contrato, y que también deberán ser aprobadas antes de la perfección y licitación del contrato. Los contratos se ajustarán al

contenido de los pliegos particulares cuyas cláusulas se consideran parte integrante de los mismos y dichas cláusulas serán públicas y facilitadas a quienes estén interesados (art.48-49). La perfección del contrato se realiza mediante la adjudicación por el órgano competente a través de los procedimientos de adjudicación regulados (art.53), subasta y concurso público, y el contrato se formalizará en documento administrativo (art.54) que posteriormente será depositado en el Registro Público de Contratos (art.118-119).

En cuanto a las prerrogativas de las que goza la administración, el órgano de contratación, ostenta igualmente la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta (art.59-60).

Previa a la adjudicación y consiguiente perfección del contrato precede la tramitación del expediente de contratación que inicia el órgano competente donde se incorporan las cláusulas administrativas particulares, el plazo de duración y en su caso prórroga (art.67). Tramitado el expediente se procede a la adjudicación (abierta, restringida y negociada) que se lleva a cabo en la mayoría de casos por subasta o concurso (art.73-74) referida la primera al tipo expresado en dinero y el segundo a la proposición más ventajosa. El procedimiento de licitación, tanto por subasta como por concurso, será publicado oficialmente y se determinará un plazo de proposiciones de los interesados dentro de las cuales la mesa de contratación deberá resolver (arts.76-93). Una vez adjudicado el contrato debe ejecutarse conforme a lo establecido en los arts. 94 y ss, pudiéndose modificar e incluso resolver en determinados supuestos, y procediéndose al pago del precio conforme al art. 99. Finalmente, el contrato se extinguirá por cumplimiento o por resolución (arts. 109-113).

Por tanto, de todo lo expuesto se puede afirmar que el procedimiento actual de concesión de servicios públicos mantiene principios y formas de tramitación, ya informados y existentes en Roma. Es, pues, clara la pervivencia de los postulados romanos en la actual configuración del régimen jurídico de la prestación de servicios públicos y por ello, interesante a la vez que necesario el conocimiento de los orígenes de tal regulación cuya rigurosa, completa y sistemática reconstrucción se expone en el presente libro. Una muestra más de la existencia de «una experiencia administrativa romana» que pervive en las normas e instituciones de la administración actual y que contribuye, en palabras del prof. Fernández de Buján, a la conexión entre la interpretación histórica y la dogmática moderna, tan necesaria para el progreso de la ciencia del derecho (prólogo p.19).