

IV. Sección Bibliográfica

JEAN-LUC BODIGUEL: *Les Fonctions publiques dans l'Europe des douze*. Librairie générale de droit et de jurisprudence. Paris, 1994, 177 páginas.

Desde hace algún tiempo, el estudio comparado de las Funciones Públicas viene siendo objeto de atención por parte de autoridades, investigadores y especialistas de los distintos países que forman la Unión Europea.

Recordemos, a vuela pluma, las aportaciones de los coloquios de Pau, auspiciados por el Centre de Recherches Administratives d'Aix-Marseille ¹ y el interés despertado por el tema de la Comisión Europea con ocasión de las discusiones monetarias y políticas de Maastricht.

Varias son, a nuestro juicio, las causas que concurren en el surgimiento de este acrecentado interés. De un lado, el hecho de que la Unión Europea comporta una exigencia de mayor calidad para los servicios públicos de todos los países miembros. Así, las decisiones de los agentes económicos de implantarse en uno u otro país dependen no sólo del nivel de las exacciones fiscales sino de la calidad comparada de los servicios públicos respectivos (comunicaciones, telecomunicaciones, trámites que se exigen para la apertura de empresas, etc.)... Estos servicios públicos están «animados» por personas, los agentes, funcionarios o empleados públicos cuyas actitudes y conductas son fundamentales para hacer de los sistemas y procedimiento

algo más o menos dificultoso y comprensible al extranjero.

Una segunda razón, que no ha hecho sino comenzar, es la apertura de las Funciones Públicas a los nacionales procedentes de otros países comunitarios. En el futuro y para los «sectores abiertos» de cada Función Pública, los funcionarios de otros países podrán continuar sus carreras profesionales en un país vecino, sin romper con su Administración de origen, lo que planteará problemas adicionales como la continuidad de sus carreras, la prestación social en materia de jubilación o pensiones, etc.

Otra tercera causa o razón que quisiéramos aquí destacar, es el interés recíproco de cada país por conocer no tanto los estatutos formales de personal, como lo que JEAN-LUC BODIGUEL, el autor del libro que comentamos, denomina «el espíritu» de las Funciones Públicas. Ciertamente es reconocido que las Funciones Públicas de cada país se hallan de tal forma ligadas a la historia política, a la concepción del papel del Estado, a la estructura territorial (centralizada, federalista, autonómica, etc.), que parece tarea imposible pretender no ya la unificación sino siquiera el acercamiento entre los diferentes estatutos de personal de la Europa de los Doce (ahora, de los Quince, tras el ingreso de Austria, Suecia y Finlandia). En cada país, la Función Pública depende de las tradiciones y de su peculiar idiosincrasia. Así, por ejemplo, en Alemania, los agentes públicos no tienen derecho de huelga y los altos funcionarios están claramente politizados

¹ Centre de Recherches Administratives d'Aix-Marseille: *L'Administration Publique en Europe*. Editions du Centre National de la Recherche Scientifique. Paris, 1988 (recensión de MANUEL MARTINEZ BARGUEÑO en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 250, abril-junio 1991).

(funcionarios políticos). Otra cosa sucede en el Civil Service Británico o en la reciente Reforma del Empleo Público en Italia, por citar sólo algunos contrapuntos.

No obstante, en estos últimos años han surgido algunos problemas comunes que hacen que las Funciones Públicas europeas sean objeto de una doble puesta en tela de juicio: de un lado, la necesidad de reducir sus costes para aliviar los angustiosos déficit presupuestarios y de otro, el cuestionamiento de su papel y legitimación ante la sociedad, en paralelo con lo que sucede, a nivel más alto, en relación con el papel y la legitimidad del Estado. Partiendo de ahí, todas las Funciones Públicas se encuentran sometidas a parecidos procesos de reforma o modernización (alguno de los cuales encubren simples medidas quirúrgicas de reducción de efectivos como en Irlanda o Gran Bretaña), que incluyen una mayor preocupación por la introducción de conceptos de productividad y eficacia, así como la puesta en práctica de importantes políticas de formación que mejoren las capacidades y ejecuciones del *stock* de los funcionarios públicos.

Este planteamiento previo sería suficiente respaldo para acoger con interés la reciente publicación del libro que comentamos. Como dice su autor, para la construcción de Europa es fundamental la contribución de los casi 26 millones de personas que forman el conjunto de los agentes públicos. Si bien numerosos trabajos ilustran, con generalidad y en detalle, los sistemas de Función Pública más conocidos: alemán, francés, británico, etc., es muy poco lo que se conoce del sistema danés, holandés, griego o portugués. El trabajo de BODIGUEL Director de Investigación en el CNRS y autor, entre otras publicaciones, en colaboración con LUC ROUBAN *Le fonctionnaire détrôné? L'Etat au risque de la modernization*. Paris, Presses de la FNSP, 1991, viene a cumplir una doble función: disponer de una primera síntesis informativa sobre las Funciones Públicas de los Doce y sobre la Función Pública comunitaria (no se incluyen informaciones sobre Austria, Suecia o Finlandia, por ser el texto redactado anterior a la fecha de la última ampliación a 1 de enero de 1995) y precisar los principios y los principales puntos de sus respectivos regímenes jurí-

dicos, a través de una estructuración en epígrafes que permite su lectura horizontal de forma sintética. Se trata con ello de «atrapar» no tanto los detalles o rasgos particulares del sistema como su «espíritu» de más lenta modificación que las reformas formales.

La lectura de este documento resulta especialmente oportuna en nuestro país, por encontrarnos en los prolegómenos de lo que pudiera ser una nueva reforma del modelo de Función Pública hasta ahora vigente. Todavía está reciente la celebración, formando parte de la segunda fase de la negociación Administración-Sindicatos, de unas Jornadas de Análisis de Función Pública (20.10-15.12.1994) en las que se examinaron los principales modelos de Función Pública comparada (Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia y Suecia) y cuyas principales informaciones, estructuradas en forma parecida a las del libro que comentamos, se han recogido en el documento «Modelos de Función Pública comparada» (Dirección General de la Función Pública. Febrero de 1995).

Con estas lecturas y el seguimiento que diariamente hace el Boletín de Información de las principales noticias referidas a las Funciones Públicas en estos países, podemos considerar que hemos «tomado el pulso» al conocimiento del Derecho y de los mecanismos europeos de la Función Pública.

MANUEL MARTÍNEZ BARGUENO

BASSOLS COMA, Martín, *Las obras públicas y el urbanismo. Los actos de uso del suelo y la ejecución de obras promovidas por la Administración del Estado*. Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid, 1994, 154 páginas.

1. EL AUTOR

Evidentemente, el profesor BASSOLS no necesita presentación. Desde su ampliamente conocida *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español*, su obra urbanís-

tica, de vivienda, ordenación del territorio o medioambiental ha sido constante; sólo en las referencias contenidas en el libro que se comenta figuran, al menos, diez obras suyas, lo que confirma su alta cualificación y su especial relevancia entre los tratadistas doctrinales del Derecho urbanístico.

2. EL TEMA

La institucionalización del Estado de las Autonomías, tras la Constitución Española, ha producido importantes cambios en las estructuras territoriales y administrativas, de manera que, poco a poco, se han ido adecuando los mecanismos para el ejercicio exclusivo o compartido de las competencias (legislativas o ejecutivas) en las diferentes materias de la acción pública. El suelo es, por supuesto, un elemento de esencial importancia: conforma los espacios, soporte de las actividades, y los diversos canales, base de las comunicaciones. Dicho de otra forma, sobre cada metro cuadrado de suelo pueden ejercer competencias legislativas las diferentes Cámaras; y, más concretamente, competencias ejecutivas las diferentes Administraciones públicas y sus organismos dependientes: Administración General del Estado, Administraciones de las Comunidades Autónomas (CCAA) y Administración Local, principalmente, Ayuntamientos y Diputaciones. El posible conflicto de competencias, por pretendida prioridad de los intereses defendidos por cada nivel territorial de la Administración surge con toda claridad en el caso de las actuaciones sectoriales (carreteras, obras hidráulicas, etc.) en relación con la ordenación territorial y, sobre todo, con la urbanística de ámbito municipal. En particular, la obligatoriedad de solicitud de licencia urbanística, como modo de control de la disciplina urbanística municipal, para las obras y usos del suelo realizados por los particulares, se cuestiona en determinados casos, si el sujeto actuante es una Administración pública.

3. LA OBRA

En este ámbito se enmarca el libro del profesor BASSOLS que se recensiona. Se en-

frenta, precisamente, con uno de los aspectos capitales en el Estado autonómico, cual es el modo de resolución de los conflictos interadministrativos con afectación espacial.

Consta de ocho capítulos, siendo el primero una introducción y el último unas consideraciones finales. Se inicia el trabajo con la indicación de su origen, cuyo aspecto fundamental era el análisis de la necesidad o innecesariedad de la obtención de licencia urbanística para las obras públicas promovidas por el Estado, así como de la aplicación del art. 180.2 LS76 (como norma de resolución de conflictos), así como la búsqueda, *de lege ferenda*, de posibles soluciones para una más operativa resolución de tales conflictos.

En el capítulo segundo se estudia, con amplio bagaje jurídico-histórico, el concepto de «obra pública» que, en caso de ser promovida por una Administración Pública, tiende normalmente a perseguir un «interés territorial», por lo que reclama un tratamiento específico frente a la disciplina urbanística. Para su ejecución eficaz es preciso resolver previamente todas las cuestiones urbanísticas (en el momento de la aprobación del Proyecto).

La relación entre la planificación de las obras públicas y la planificación territorial (y con el medio ambiente) es estudiada con un importante aporte histórico-jurídico, resaltándose la falta de conexión entre las declaraciones de impacto ambiental y el procedimiento de aplicación del art. 244 LS92, cuya mayor vinculación podría llevar a agilizar la resolución de los conflictos planteados.

Ya de lleno en el análisis del problema, en el capítulo tercero se estudia la problemática de la inserción de las obras públicas estatales en el planeamiento urbanístico municipal: en efecto, la concurrencia competencial de los tres niveles territoriales en un mismo espacio obliga a tomar decisiones de forma concurrente o coordinada.

En particular, la Administración del Estado puede actuar como urbanizador, gestor de patrimonios públicos, gestor de grandes infraestructuras, etc. El profesor BASSOLS destaca que los criterios de los entes estatales inversores en dotación de obras y servicios de equipamiento urbano

pueden no ser coincidentes con los municipales; además, las Comunidades Autónomas tratan también con sus propios criterios de reequilibrar el territorio.

Mucho más en concreto, el profesor BASSOLS destaca que las obras públicas y grandes infraestructuras han adquirido un papel renovado en el planeamiento urbano, a partir de la utilización estratégica de las mismas (ejemplo: la incidencia del Plan Director de Infraestructuras).

BASSOLS COMA analiza en el capítulo cuarto las soluciones aportadas al problema en el Derecho comparado, si bien sólo respecto de Italia (cuya estructura regional ha influido en nuestro Estado de las Autonomías, Francia (opuesto al sistema español, sin perjuicio de una cierta descentralización) y Alemania (prototipo de estructura federal con soluciones de gran interés).

En el caso italiano destaca que se ha generalizado la figura convencional del «Acuerdo de Programa», para la definición y ejecución de obras que requieran la acción conjunta y coordinada de diversas Administraciones (municipios, provincias y regiones, estatal y de otros sujetos públicos), de manera que el acuerdo alcanzado por consenso unánime de las Administraciones interesadas determina la modificación de los instrumentos urbanísticos y sustituye las licencias de obras. En el caso francés destaca el régimen de construcción de obras públicas cuando, en función de su tipología, se encuentran exentas de la licencia de construcción. En el caso alemán, cuando los actos de edificación promovidos por la Federación o los *Länders* exijan desviarse del planeamiento, la conformidad para su realización deberá otorgarla la Entidad administrativa superior al Municipio (según la estructura de la Administración local de cada *Land*); en caso de su denegación o de oposición del Municipio afectado, la decisión corresponderá al Ministro Federal (con consulta a otros Ministros y autoridades del *Land*). Si dicha ejecución causa daños o requiere la modificación o revisión del planeamiento, el Ente promotor deberá compensar los costes ocasionados al Municipio para hacer frente a estas obligaciones.

En los capítulos quinto (legislación) y sexto (jurisprudencia) se analiza el tema

en profundidad. En el primero de ellos se estudia con detalle la trayectoria histórica de la exigibilidad de licencia urbanística para la realización de obras públicas del Estado, conforme a la regulación de la legislación. Ya en el Estado de las Autonomías se estudia el sometimiento a licencia urbanística de dichas obras, resaltándose que las bases de la regulación preconstitucional estudiadas hasta aquí van a sufrir un impacto significativo, dado que los intereses generales, cuyo garante es el Estado, pueden entrar en conflicto con los intereses territoriales autónomos tutelados por las CCAA o los Municipios.

Así aparecen nuevos perfiles para la ejecución de obras de competencia estatal y su inserción en el planeamiento urbanístico, así como respecto del mantenimiento en poder de la Administración del Estado —el Consejo de Ministros— de las facultades o potestades a que se refiere el art. 180 LS76, manteniéndose en mano estatal, sin perjuicio de las transferencias de competencias a las CCAA, de tal manera que éstas mismas en su propia legislación se atribuyen el contenido de dicho artículo en sus actuaciones de posible conflicto con el Urbanismo municipal.

BASSOLS COMA centra definitivamente el problema, ya que al surgir las CCAA emerge un segundo plano (el comunitario) de aplicación del art. 180.2 LS76, con unas nuevas relaciones: obras estatales, planeamiento territorial y urbanístico. Las soluciones a estos conflictos se han abordado por las Comunidades Autónomas a través de su legislación de Ordenación del Territorio, incidiendo, a veces, en las propias competencias del Estado. Por su parte, el Estado, en su legislación sectorial, ha regulado unilateralmente el problema apuntado. Así, se han producido legislaciones separadas cuya conexión da lugar a dudas interpretativas. A mayor abundamiento, como indica el Profesor BASSOLS, las leyes de disciplina urbanística emanadas de las Comunidades Autónomas han ampliado (incluso a presas, viario público, etc., y con procedimientos específicos) las obras para las que se exige licencia urbanística, por lo que:

«... para determinados territorios autonómicos, el Estado se ve necesitado de

solicitar licencia o acudir al procedimiento del art. 180.2 de la Ley del Suelo en mayor número de casos u ocasiones que en otros territorios autonómicos».

La legislación de Ordenación del Territorio debe establecer mecanismos de coordinación de las actuaciones del Estado y de la Comunidad Autónoma con el planeamiento municipal. Así, la mayor parte de las 17 CCAA han legislado en materia de Ordenación del Territorio, pasando revista BASSOLS COMA a dicha legislación, llegando a las siguientes conclusiones:

- El esquema propiciado por el art. 180 LS76 ha sido, fundamentalmente, el modelo imperante en la resolución de conflictos.
- No se han propuesto otros alternativos de signo preparatorio o de vías de encuentro convencional, a modo de invitación o propuesta anticipada al momento de decidir la localización de las obras públicas.
- En relación a los Municipios, en las últimas normativas va delineándose un modelo de base más cooperativa en la que la vía convencional se ofrece en una primera instancia antes de acudir a la fórmula dirimente.
- Estamos ante un modelo por construir, abierto, no exento de dificultades, y que en todo caso requiere de experimentación.

El profesor BASSOLS hace referencia a las innovaciones establecidas por el art. 244 LS92 (posibles ya que esta norma contempla una reforma de materias y no de leyes). Así, la exigencia de «si así se requiere por la legislación aplicable» significa que la necesidad de licencia sólo procederá en defecto de una Ley que expresamente declare su innecesidad para el acto edificatorio. Además, sólo es de aplicación cuando la legislación aplicable imponga el deber de obtener la licencia, de manera que frente a esta imposición se haga preciso por «razones de interés público» acudir a esta técnica específica, reduciéndose así la potencialidad aplicativa de este procedimiento. En todo caso, resalta que el mecanismo establecido por el art. 244 LS92 *no es suficientemente satisfactorio* y se encuentra desbordado por las nuevas circunstancias.

En el capítulo sexto, el profesor BASSOLS analiza con detalle la interpretación jurisprudencial del art. 180 LS92, en relación con las obras del Estado. Respecto de las Sentencias del Tribunal Supremo (TS), resalta la imprecisa distinción jurisprudencial entre Ordenación del Territorio y Urbanismo, la problemática de la concurrencia de competencias urbanísticas locales y de competencias estatales en el dominio público de costas; obras en autopistas, etc. Se analiza, por supuesto, la interpretación del Tribunal Constitucional sobre el art. 180 LS76 (STC 56/1986, sobre obras de acuartelamiento de la Policía Nacional y Guardia Civil de Aduanas); así como la aplicación que de dicha doctrina ha hecho el Tribunal Supremo.

El TS reconoce la distinción entre Ordenación del Territorio y Urbanismo, aunque de forma difusa: así, en autopistas no exige licencia y en obras hidráulicas, sí. Considera que hay un tipo de obras del Estado que por sus características intrínsecas ni requieren licencia ni necesitan la utilización del procedimiento del art. 180 LS76. En resumen, el art. 180 LS76 (244 LS92) contempla un supuesto de «*licencias interadministrativas*» (aceptado por el TS para obras en carreteras pero no para obras hidráulicas).

En el capítulo séptimo estudia BASSOLS COMA la legislación sectorial existente; en particular, el caso de las infraestructuras viarias, con los avances de la nueva Ley 25/1988, donde por primera vez se reflejó «con absoluta contundencia la calificación de «obras públicas de interés general» como categoría determinante o legitimadora de la exención de los actos de control preventivo municipal...».

Analiza también el Profesor BASSOLS la situación normativa en otros diversos sectores (obras ferroviarias, portuarias, hidráulicas, militares, etc.), de los que se resaltarán algunos aspectos de las obras marítimas en la costa, para lo que analiza colateralmente el tema de la extensión del término municipal en este ámbito. Se estudian las consecuencias de la STC sobre la Ley de Costas y su Reglamento, de manera que las competencias derivadas de la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre no tienen por qué excluir las competencias de otras administraciones y,

en particular, las competencias y prescripciones urbanísticas municipales. La STC 1.409/1991 trata de configurar *la ordenación del territorio como coordinación y armonización de competencias entre las distintas Administraciones públicas*.

Entre las conclusiones de este denso capítulo de la legislación sectorial pueden destacarse algunos aspectos que deben dar lugar a reflexionar sobre la situación:

- Cada norma, en singular sectorial (carreteras, costas, etc.), ha articulado unos mecanismos especiales para la relación entre el sector y el planeamiento territorial y urbanístico que no permiten definir una posición lineal y general en la resolución de conflictos. Unas veces se apela a la decisión del Consejo de Ministros; otras la propia declaración legislativa de obras de interés general (carreteras, etc.) lleva implícita su realización prevalente y a la exención de licencias y de otros actos de control municipal.
- Hay una creciente aproximación entre las normas sectoriales tratando de coordinar los planes sectoriales con la ordenación del territorio y dar una mayor participación en la definición de aquéllos a las CCAA.
- Así como en la Ley de Carreteras se excluye a éstas de la licencia urbanística municipal, en la Ley de Costas se exige ésta para las obras de interés general a cargo del Estado.

Finalmente, el capítulo octavo se inicia reiterando la situación de insatisfactoria regulación de la materia, diferenciando para justificarla unas causas intrínsecas y otras extrínsecas. Parece claro que la mayoría de las obras públicas del Estado (sobre todo las infraestructuras) se concretan en una obra lineal que afecta a varios términos municipales (sin perjuicio de otras claramente localizadas), por lo que no parecería adecuado que pudiera dejarse su efectiva materialización al arbitrio de un acto final en la ejecución, tras una planificación participada de las diversas Administraciones públicas. Diferencia BASSOLS COMA entre obras que ya estén contempladas en el planeamiento urbanístico (que no dan lugar a conflicto) de otras que no lo estén, de manera que en este supuesto

será preciso proceder a la modificación o revisión de éste, en cuyo caso la licencia sería superflua, a través del art. 244 LS92.

Reflexiona también —si bien brevemente— sobre el carácter de la licencia urbanística en la nueva Ley 8/90 y LS92, llamando la atención sobre el carácter de la misma como un escalón más de la gradual adquisición de facultades urbanísticas que, tras la adquisición del derecho al aprovechamiento produce la adquisición del derecho a edificar, de tal manera que esta virtualidad no tendría sentido en el caso de las obras públicas o en relación al dominio público que, por su propia naturaleza, quedan fuera del mencionado sistema de adquisición gradual de facultades.

Por último, esboza dos posibles vías alternativas a la exigencia de licencia urbanística para determinadas obras del Estado:

1) *La tipificación objetiva de determinadas obras del Estado* como excluidas de la necesaria obtención de licencia urbanística municipal en todo caso y, por tanto, de inaplicación para las mismas del art. 244 LS92 (que dejaría latente, no obstante, el problema de la imposibilidad de las Entidades Locales de intervenir en asuntos que afectan directamente al círculo de sus intereses, lo que habría que solventar por la vía del procedimiento de su aprobación), proponiéndose como tales, entre otras, las:

- Obras públicas, actuaciones o instalaciones de un servicio público, de competencia exclusiva del Estado (comunicaciones terrestres, marítimas, aéreas, etc.).
- Obras que figuren incluidas en un Plan aprobado por Ley de las Cortes Generales u obras aprobadas en concreto por éstas.
- Obras públicas que estén incluidas en Proyectos o Planes Sectoriales que antes de su aprobación hayan sido sometidos a información de la Comunidad Autónoma o del Municipio.

En estas obras así tipificadas, desde el punto de vista procedimental, el órgano estatal debería informar al Municipio del propósito de emprender las mismas, acompañando los correspondientes informes técnico y jurídico, en los que se demostrara su inclusión entre las obras tipi-

ficadas. Si se situaran en Suelo No Urbanizable, el trámite de la declaración de impacto ambiental sería el sustituto de la licencia. En Suelo Urbano o Suelo Urbanizable Programado propugna un sistema análogo al del art. 244 LS92.

2) El establecimiento de un *procedimiento de solicitud de conformidad municipal* a los proyectos de obras, de manera que si el Ayuntamiento muestra su disconformidad con las mismas, remita el expediente al Ministerio promotor, de forma que éste lo sometiera a informe de la Comunidad Autónoma. Previamente a la decisión del Consejo de Ministros, debería emitirse un informe por la Comisión Central del Territorio y Urbanismo. Es decir, se sustituiría la técnica de la licencia urbanística por un procedimiento de conformidad que, en definitiva, es un mecanismo de relaciones interadministrativas.

Destaca que los costos ocasionados por la modificación o revisión del planeamiento, en su caso, así como por las indemnizaciones que por la obra se imputen al municipio, no deberían ser abonados por la Entidad Local afectada, sino por la Administración del Estado.

No obstante, el Profesor BASSOLS opta por un sistema de doble garantía, integrando ambas alternativas: establecimiento de una tipificación de las obras y usos de suelos exentos de licencia urbanística y, adicionalmente, para estos casos, habilitación de un procedimiento que sustituya en la tramitación de la aprobación de la obra a la propia licencia municipal.

4. LA OPINIÓN

El libro que se comenta se constituye, sin duda, en un trabajo de interés para todas aquellas personas relacionadas con el complejo tema de las relaciones interadministrativas por competencias concurrentes sobre un mismo ámbito espacial. A la vista del mismo, se resalta que la situación actual dista de ser todo lo satisfactoria que sería de desear.

El problema es de importancia y de actualidad. En efecto, recientemente, la Comisión de Expertos sobre Urbanismo ha establecido entre sus Recomendaciones al-

gunas específicas sobre el tema en estudio, conteniendo unos principios rectores de las relaciones interadministrativas en sus actuaciones con incidencia territorial. De la incardinación de estas Recomendaciones en el abanico de problemas y soluciones expuestos por el profesor BASSOLS podría salir una línea de actuación que estableciera claramente el sistema a seguir para las actuaciones supramunicipales con afectación espacial.

En resumen, un trabajo denso, de estudio más que de lectura; un libro sugerente, con aportaciones de interés y de obligada lectura para todo aquél que, por su trabajo cotidiano de realización de obras o actuaciones «supramunicipales» o por su trabajo en el planeamiento y la gestión urbanística municipal, deba enfrentarse a estas cuestiones; y, sobre todo, para los estudiosos del problema de los conflictos interadministrativos (sobre todo intersectoriales) con soporte y afectación espacial.

RICARDO SANTOS DIEZ

ROSIÑOL I VIDAL, Carles: *La responsabilidad contable y la gestión de recursos públicos. Análisis de la doctrina del Tribunal de Cuentas, Cívitas, Madrid, 1994.*

El libro de Carles ROSIÑOL, prologado por el miembro del Tribunal de Cuentas Europeo Dr. Antoni Castells, constituye una de las pocas monografías existentes en la actualidad en una materia tan candente y a la vez poco conocida como es la responsabilidad contable derivada de la gestión de recursos públicos. El trabajo es el resultado de los amplios conocimientos tanto teóricos como prácticos adquiridos por el autor en el ejercicio de su profesión de letrado-asesor de la *Sindicatura de Comptes* de Cataluña, lo que entre otras cosas le ha permitido tener un acceso de primera mano a las resoluciones y sentencias del Tribunal de Cuentas, institución que, como el propio autor reconoce, vive inmersa en un cierto «secretismo» derivado del notable desconocimiento existente tanto acerca de sus resoluciones como de las propias competencias de dicha jurisdicción contable.

En efecto, el Tribunal de Cuentas —órgano dependiente de las Cortes Generales—, se inscribe en la línea de la tradición francesa, ya que además de ejercer la función fiscalizadora de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, lleva a cabo también funciones jurisdiccionales. Mientras en lo relativo a la función fiscalizadora sus tareas son relativamente conocidas, no ocurre lo mismo en el ámbito de la responsabilidad contable, donde las funciones del TCu son jurisdiccionales (y sus resoluciones son recurribles ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo). Tal y como ha afirmado P. SALA, la jurisdicción contable no tiene otro fin que el de satisfacer o denegar pretensiones de responsabilidad contable (de ahí la existencia de críticas a la inclusión de los expedientes de cancelación de fianzas, en los cuales el solicitante de la cancelación no ejerce ninguna pretensión en tal sentido).

El marco jurídico básico de la responsabilidad contable está contenido en lo fundamental en la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas (LOTCu), y en la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas; en relación a la LOTCu, sin embargo, el autor afirma que la materia relativa a la responsabilidad contable no gozaría del efecto de congelación de rango por estar prevista su regulación por ley ordinaria (art. 132 CE, en cuanto prevé la conservación de los bienes patrimoniales del Estado).

En el libro se analiza el significado y alcance de la noción de responsabilidad contable, entendida como el hecho de originar menoscabo efectivo de los caudales o efectos públicos por infracción de leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad, y cuya declaración tiene como finalidad la de resarcir al erario público de los daños y perjuicios que se le hayan podido infligir a consecuencia de dichas conductas antijurídicas, a través de la correspondiente indemnización. Dicha responsabilidad sólo puede ser atribuida a los gestores de caudales o efectos públicos (cuentadantes) y por hechos que se desprendan de las cuentas que se han de rendir, derivados de conductas dolosas, culpadas o negligentes graves. La responsabi-

lidad contable no es sino una modalidad de responsabilidad civil aplicada a unos supuestos muy concretos. Es importante destacar —y a ello nos referiremos más adelante— que la responsabilidad contable puede ser exigida por vía judicial y por vía administrativa.

La noción y alcance de responsabilidad contable han conllevado y conllevan aún no pocos problemas interpretativos, entre ellos, el de determinar a partir de qué momento los caudales o efectos devienen públicos. Ello se plantea de forma especial en el proceso de captación de los fondos, o en determinadas modalidades de gasto en que los caudales son entregados a particulares que deben atenerse a unos fines (caso de las subvenciones). En este sentido, la cuestión de las intervenciones pone de manifiesto uno de los aspectos esenciales de la responsabilidad contable, en la medida que la Ley de Funcionamiento del TCu incluye a los perceptores de subvenciones y ayudas similares dentro de los sujetos que pueden incurrir en tal responsabilidad. En efecto, merece destacarse, como elemento interesante de la materia, el concepto mismo de cuentadante —persona que tiene a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos—, que alcanza a personas externas a la Administración, como a los particulares que administran, recaudan o custodian fondos o valores del Estado y a los perceptores de subvenciones (sean personas físicas o jurídicas). Asimismo, se planteó en su momento la cuestión del carácter objetivo o subjetivo de la responsabilidad contable, que queda solventada con la Ley de Funcionamiento del TCu, que introduce claramente el requisito del dolo, culpa o negligencia grave.

Una de las cuestiones sin duda más interesante reside en la posible coincidencia de distintos procedimientos y enjuiciamientos en relación a unos mismos hechos. En concreto, la LOTCu prevé la compatibilidad de los procedimientos de la jurisdicción contable, procedimientos en el ámbito de la potestad sancionadora disciplinaria de la Administración y procesos penales, lo que llevaría a plantear la posible aplicación del principio *non bis in idem*, posibilidad descartada por el autor en la medida que el procedimiento de la

jurisdicción contable tiene finalidad resarcidora de daños y perjuicios, y no sancionadora como ocurre con los otros dos. Por lo que se refiere a la prohibición de calificar de forma distinta unos mismos hechos en caso de dualidad de procedimientos, la doctrina de la Sala de Apelación del TCU considera que los pronunciamientos de la jurisdicción penal sólo vinculan a la jurisdicción contable en lo que atañe a la existencia o no de los hechos y a su autoría. Ello se ha planteado a propósito de la previsión contenida en la LOTCu en el sentido que la responsabilidad civil derivada del delito, cuando los hechos constituyan también responsabilidad contable, corresponde en principio a la jurisdicción contable, por lo que la citada Sala de Apelación ha considerado que el posible pronunciamiento sobre aquélla del órgano judicial penal no impide un nuevo pronunciamiento de la citada jurisdicción contable.

Entre los aspectos analizados están los supuestos básicos de responsabilidad contable, íntimamente vinculados a los procedimientos para exigirla. Por lo que se refiere a estos últimos, dos de ellos son de carácter judicial y uno administrativo, y están previstos en la Ley de Funcionamiento del Tribunal. Debe tenerse en cuenta que la Ley General Presupuestaria (art. 141.1) establece los supuestos de responsabilidad contable que pueden ser exigidos por vía judicial y aquéllos que pueden serlo por vía administrativa.

Los dos procedimientos de carácter judicial previstos en la LOTCu son el juicio de cuentas (iniciado a resultas de una actuación fiscalizadora) y el procedimiento de reintegro por alcance (iniciado a resultas de hechos diferentes a las fiscalizaciones). Por su lado, la Ley de Funcionamiento distingue, a efectos de responsabilidad contable, diferentes supuestos: alcances (saldos deudores injustificados en una cuenta, falta de numerario y falta de justificación en las cuentas de los cuenta-dantes), malversaciones (sustracción de caudales o efectos públicos, consentimiento para que sea posible la sustracción y la aplicación a usos propios o ajenos de los caudales o efectos públicos, por parte de la persona que los tenga a su car-

go), y otros casos innominados (definidos por exclusión). Los dos primeros supuestos se depuran por el procedimiento de reintegro por alcance, mientras el tercer tipo de supuestos de ventilan por el juicio de cuentas.

A pesar de la consagración que la LOTCu hace de la judicialización de la exigencia de la responsabilidad contable, para determinados casos también queda abierta la posibilidad de la responsabilidad contable exigida en vía administrativa, aunque en tal supuesto corresponde a la jurisdicción contable la función revisora de los actos administrativos derivados de estos expedientes administrativos. Sin embargo, y de acuerdo con las previsiones de la Ley General Presupuestaria, se prevé que el Tribunal de Cuentas pueda recabar en cualquier momento el conocimiento del asunto que se tramita por vía administrativa. No deja de ser un tanto curioso, como resalta el autor, que unas mismas infracciones puedan ser perseguidas mediante expediente administrativo o un procedimiento de carácter judicial, con la consiguiente aplicación de procedimientos y garantías diferentes, lo que únicamente depende, en definitiva, de la discrecional avocación resuelta por el Pleno del Tribunal, órgano que no está integrado en la estructura de la jurisdicción contable. Ello plantea algunos interrogantes en el ámbito local, donde no existe una regulación clara de estos procedimientos, tal y como sucede a nivel estatal y, en determinados casos, autonómico (por ejemplo, Cataluña).

MARÍA ÀNGELS ORRIOLS SALLÉS

DE VICENTE MARTÍNEZ, Rosario, *Responsabilidad penal del funcionario por delitos contra el medio ambiente*, Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UCM y Centro de Estudios Judiciales, Madrid, 1993.

Tras algo más de doce años de andadura del delito ambiental tal y como se tipificó en 1983 no han dejado de plantearse problemas dogmáticos o teóricos (¿debe el Derecho penal criminalizar los atentados

contra el medio ambiente? ¿Hasta dónde ha de llegar la criminalización para que el Derecho penal siga siendo la *ultima ratio* del sistema represivo público?) y aplicativos (¿por qué se dictan tan pocas condenas? ¿Cuál es la naturaleza del bien jurídico protegido en el art. 347 bis CP?). Seguramente éstos sean los más importantes, toda vez que sobre lo primero parece haber acuerdo generalizado (salvo las iniciales opiniones de RODRÍGUEZ RAMOS) y viene exigido, al menos desde un punto de vista general, por el art. 45 CE. Pues bien, uno de los principales debates sobre la tutela penal del medio ambiente es precisamente el que se aborda en el libro que aquí voy a comentar, libro que si no me equivoco no ha sido objeto de atención en las secciones de reseñas y recensiones de las principales revistas de Derecho administrativo (salvo la publicada por J. JUNCEDA MORENO en el n.º 4 de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, pág. 567). Se trata de un tema de creciente actualidad y que interesa sobremanera a los administrativistas: la posición de las Administraciones públicas como tuteladoras del medio ambiente a través de las técnicas de intervención habituales (reglamentación, licencias, inspección y sanción, etc.) y la eventual relevancia penal de las acciones u omisiones de sus funcionarios. El libro es fruto de una prueba académica en la Universidad de Castilla-La Mancha, y se estructura en torno a tres ejes: los problemas fundamentales de los delitos de omisión en la teoría penalística, la responsabilidad penal de la Administración en materia de protección del medio ambiente y los delitos concretos en que pueden incurrir los funcionarios en el desarrollo de esa labor protectora o tuteladora.

En cuanto a lo primero, la profesora DE VICENTE distingue entre delitos de omisión propiamente dichos y los llamados delitos de comisión por omisión (con detallado manejo de bibliografía alemana y de la española más relevante en materia de delitos de omisión: RODRÍGUEZ MOURULLO, SILVA SÁNCHEZ, HUERTA TOCILDO, MIR PUIG, etc.). Naturalmente, se trata de un aspecto que no es del todo relevante para el lector de esta revista, pero sí merece la pena destacar la conclusión a que se llega: «Sería muy conveniente la introducción en nues-

tro Derecho de una cláusula general que sancionase expresamente la posibilidad de la construcción dogmática de la comisión por omisión y sentase sus bases» (pág. 25). En efecto, las peculiaridades de la comisión por omisión y su plasmación legal hacen, a juicio de la autora, necesaria la tipificación expresa de varias de sus modalidades a efectos de equiparar en cuanto a su tipicidad los comportamientos activos y los omisivos.

Pero es en las partes segunda y tercera del libro donde se abordan los problemas esenciales de la punibilidad de las conductas administrativas en relación con el medio ambiente. En primer lugar, se abordan las líneas generales de la protección penal del medio ambiente y de la responsabilidad penal de las Administraciones, desde el postulado ya conocido de la consideración del medio ambiente como bien jurídico protegido en el art. 45 CE, para a continuación hacer hincapié en las técnicas administrativas de protección. Las funciones de las distintas Administraciones en la protección ambiental, estudiadas en otros ámbitos por diversos autores (principalmente por el profesor MARTÍN MATEO, o desde el punto de vista del Derecho europeo por E. ALONSO GARCÍA), son normativas o reglamentarias, inspectoras, sancionatorias e incluso tributarias, y su examen es desarrollado tal vez con excesiva celeridad por la autora: por ejemplo, no se detiene apenas en la obligación de prevención ni tampoco, a mi juicio, en la relación duradera que se establece entre Administración y ciudadano o concesionario con ocasión de las llamadas licencias de funcionamiento o de tracto sucesivo. Digo esto porque son precisamente las tareas o misiones que el Derecho encomienda a las Administraciones lo que constituye el fundamento de su ulterior y eventual criminalización. En cambio, si se estudia con cierto detenimiento el problema de las llamadas leyes penales en blanco (págs. 68 y ss.), que a través de la remisión a normas y regulaciones extrapenales (en este caso administrativas) «permite establecer la concordancia entre la materia penal y administrativa. El reenvío a normas administrativas garantiza la seguridad jurídica más que las nociones nuevas de un Derecho penal autónomo, pues sólo el Derecho

administrativo puede fijar con nitidez todos los elementos del delito» (pág. 74). A las consideraciones de la autora, lógicamente propias de la dogmática penal, cabe añadir algunas otras. En primer lugar, el reenvío por parte de las normas penales a normas administrativas tiene una consecuencia inesperada: la competencia, ciertamente indirecta, de las CCAA en materia penal. Si las Administraciones públicas — singularmente las CCAA — están legalmente habilitadas para tipificar infracciones y sanciones ambientales (según la cláusula general del art. 127.1 LPC y según la competencia autonómica en materia ambiental prevista en el art. 149.1 23.ª CE), y si el ilícito penal reúne los requisitos del art. 347 bis CP, resulta que esa infracción administrativa puede tener relevancia penal (con lo que contrariamente a lo que se suele creer, las CCAA, derivada o indirectamente, tienen competencia en materia penal). Y en segundo lugar, que la remisión a un sistema punitivo caótico, invertebrado, disperso y casi inmanejable como es el Derecho administrativo sancionador tal vez no sea todo lo operativa como la autora parece augurar (véanse si no los certeros comentarios del profesor NIETO en las primeras páginas de su *Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 2.ª ed. 1994).

En cualquier caso, la remisión a normas administrativas no es el problema más importante de la tutela del medio ambiente frente a las acciones u omisiones de los funcionarios. El eje de la discusión, como señala la profesora DE VICENTE en las páginas 74 a 95, es lo que se conoce como posición de garante del funcionario y la posterior relación entre las normas penales y las autorizaciones administrativas.

La definición penal de la posición o deber de garante («una de las tareas más difíciles de la dogmática penal»: pág. 23) y su aplicación a las Administraciones y a sus funcionarios implica la existencia de una serie de deberes legales de vigilancia y de protección del bien jurídico cuya infracción tiene, a través de la remisión en blanco antes analizada, relevancia penal. Si bien reconocerle esta cualidad a las Administraciones públicas no plantea demasiados problemas, sí resulta complicado,

como señala DE VICENTE en la página 79, establecer sus condiciones: «La gran cuestión en la posición de garante consiste en precisar los casos, alcances y formas en que rige la obligación de actuar».

Y a esta pregunta respecto del contenido y la exigibilidad del deber de garante se responde que sólo puede hallarse en las normas administrativas: «Es el Derecho administrativo el que ha de definir si existe o no el deber jurídico de controlar e impedir el peligro y la lesión de bienes jurídicos protegidos» (pág. 85). Esto es, saber si en las numerosísimas leyes, decretos, reglamentos y órdenes de todas las Administraciones públicas competentes en materia ambiental existen obligaciones de impedir un resultado nocivo para el bien jurídico protegido. Claro está que sí. Falta saber si, como afirma la autora, ello resulta deseable («Es casi unánimemente aceptada por la doctrina que una estricta responsabilidad penal de los funcionarios es deseable desde el punto de vista de la política criminal»: pág. 76) u operativo en las condiciones actuales del ordenamiento jurídico administrativo.

Los deberes de las Administraciones en materia ambiental, fundamento de su situación de garante, son abordados tomando como ejemplo (pues las menciona expresamente el art. 347 bis CP) las autorizaciones administrativas. Se trata de las páginas que más van a interesar a los lectores de esta REVISTA, habida cuenta de que en ellas se estudian problemas administrativos concretos (actividad contaminante desarrollada con arreglo a licencia o autorización ilegal, o sin autorización o legalizadas *a posteriori*, etc.).

Centrándose en un problema íntimamente conectado con lo recién comentado, en la tercera parte del libro la profesora DE VICENTE nos presenta los casos de punibilidad de la conducta del funcionario en relación con el medio ambiente:

- emanar autorización contraria a Derecho,
- no revocar una autorización que ha devenido ilegal, y
- abstenerse de intervenir ante lo que se denomina «hechos o conductas contaminantes autónomas, es decir, sin vinculación a un proceso de autorización administrativa» (págs. 131 y ss.).

Tras un estudio comparado (Alemania e Italia), la autora hace hincapié en problemas penales (por ejemplo, autoría y participación en los delitos de omisión, págs. 132 y ss.), cuando tal vez podría profundizarse algo más en el núcleo «administrativo», del que se constata la falta de una ley general del medio ambiente (pág. 130). Se podrían haber analizado concretas normas administrativas de vertidos o de emisión a la atmósfera, o las llamadas «medidas correctoras» del Reglamento de actividades clasificadas de 1961, o el uso y control de la discrecionalidad en materia de autorizaciones ambientales, o también la jurisprudencia recaída en materia de revocaciones de autorizaciones al amparo del art. 16 RSCL.

En definitiva, estamos ante un trabajo de indudable interés por cuanto que aborda algo que es cada vez más frecuente: la criminalización de las acciones y omisiones de los funcionarios (que en materia urbanística o funcionarial es particularmente notable, vía delito de prevaricación). Prescindiendo del juicio que ello merezca al lector, se trata de una tendencia que al parecer irá creciendo. Efectivamente, según quedó de manifiesto en el Proyecto de Código Penal de 1992 y tal y como es patente en el que actualmente —junio de 1995— se está debatiendo en las Cortes, los poderes públicos consideran necesario convertir en delictivas determinadas conductas de los funcionarios con repercusiones ambientales (en el Proyecto últimamente citado véase el título XIII del libro II —arts. 305 a 320— que recoge delitos «contra la ordenación del territorio» en los que se castiga a funcionarios, facultativos y miembros del organismo otorgante de la licencia ilegal, delitos «contra los recursos naturales y el medio ambiente» —que repite la fórmula en el art. 311— y delitos «relativos a la protección de la vida silvestre»). Sólo queda esperar que *Responsabilidad penal del funcionario por delitos contra el medio ambiente*, de la profesora DE VICENTE, contribuya a despejar algunas de las incógnitas que hoy en día enturbian el panorama de la protección del medio ambiente en nuestro país.

ROSARIO PUENTE CARDO

AA.VV. Anuario del Gobierno Local, coedición por la Diputación de Barcelona y Marcial Pons, Madrid 1995, 613 páginas.

La aparición pública del libro *Anuario del Gobierno Local*, sirve de inicio a lo que puede ser una fructífera colaboración a cargo de un amplio elenco de profesores universitarios, en desvelar los entresijos jurídico-políticos del gobierno local, de su Administración Pública y de sus relaciones con el resto de los poderes públicos.

Gracias a la coedición de la Diputación de Barcelona y el librero-editor Marcial Pons ha tomado cuerpo la iniciativa de reunir en un volumen un conjunto de trabajos, de otros tantos autores, en torno a diversos aspectos del Derecho local.

La obra que glosamos, cuya pretensión de periodicidad se señala en el prólogo, aglutina una pluralidad de estudios de las distintas instituciones que conforman el Derecho local de nuestro país, en una loable contribución al conocimiento y actualización de su diversa y fecunda problemática.

El *Anuario del Gobierno Local* revela desde su concepción metodológica una preocupación por el análisis de las reformas del marco legislativo general del gobierno local, amén de una constante actualización de la jurisprudencia recaída, sobre cada uno de los específicos problemas abordados. La estructuración de la obra obedece a criterios eminentemente pedagógicos, en sintonía con su carácter divulgativo, de la evolución y ulterior balance del sistema local durante el período al que sirve de referencia temporal la obra, el año 1995.

I

La primera parte, agrupada bajo la rúbrica *Introducción y Estudios*, ofrece un variopinto, a la vez que sugestivo, conjunto de trabajos en relación con las novedosas reformas del Derecho Administrativo general y local.

— «*El Estado del Gobierno Local*» ha sido desvelado, desde su introducción, por el profesor Tomás FONT Y LLOVET, coordinador además de la publicación. Se trata de una elocuente síntesis en la que se des-

BIBLIOGRAFÍA

taca la posición clave de la Administración local española en un «Estado Compuesto» y el impacto de la jurisprudencia constitucional en las reformas legislativas del marco jurídico local.

— El profesor Luciano PAREJO ALFONSO plantea bajo el título «*La Ley 30/1992 y la Ley 7/1985: una valoración global de la integración del régimen básico de la Administración local en el conjunto de las Administraciones Públicas*», la incardinación de la reciente Ley de Procedimiento Administrativo Común en el sistema de fuentes del Derecho local y la integración de éste en el general del Estado.

Desarrolla el autor un conjunto de consideraciones valorativas en relación con la jurisprudencia constitucional relativa a la autonomía local (STC 214/1989, 27/1987) y la posición de las Administraciones locales en el ordenamiento jurídico general.

— La «*Ley de Contratos para las Administraciones Públicas*» es objeto de comentario, desde su proyecto, por el profesor José María BAÑO LEON, destacando sus innovaciones fundamentales.

Desde esta ponencia, se pasa revista a las principales propuestas de la ley: normas organizativas y competenciales, la distinta operatividad y perspectivas de capítulo de las garantías patrimoniales y procedimentales en la reciente Ley de Contratos para las Administraciones Públicas (publicidad y libre concurrencia, *ius variandi*, régimen de las certificaciones...).

Muy especialmente, se acentúa la influencia del Derecho comunitario sobre la reforma contractual y sus implicaciones sobre el Derecho interno.

— Bajo el título «*Vías Alternativas a la Resolución de Conflictos en la esfera local*», expone Joaquín TORNOS MAS la distinta funcionalidad técnica de los recursos administrativos, su compatibilidad con las garantías constitucionales a la tutela judicial y efectiva. Se analiza el distinto régimen jurídico de los recursos administrativos en el ámbito local, con especial dedicación al recurso de reposición en vía tributaria, ofreciendo respuesta a algunas cuestiones concretas como: la posibilidad de suspensión de la eficacia del acto administrativo, la exigencia de certificación como requisito de acceso a la jurisdicción o su carácter potestativo.

Resalta el autor el proceso de revalorización de los recursos administrativos, como mecanismo de garantía del administrado, acaecido como consecuencia de la supresión del recurso de reposición por la Ley 30/92.

Desde otra óptica, plantea el desarrollo y contenido de las distintas fórmulas alternativas a los recursos administrativos concebidas por el artículo 107.2 de la Ley 30/92 reguladora del Procedimiento Administrativo Común, incorporando la conciliación, mediación y arbitraje como uno de los instrumentos alternativos al sistema tradicional de recursos administrativos, válido para la resolución de conflictos en la esfera local.

— Merece destacarse el trabajo del profesor Luis MARTÍN REBOLLO, «*Reforma de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*», en el que se encuentra una densa y bien trabada exposición en relación con los novedosos planteamientos incorporados por la doctrina al panorama procesal de la jurisdicción contencioso-administrativa y su instrumentación en un proyecto de ley de reforma.

Se anticipa, pues, la articulación de las distintas piezas del proceso contencioso, bajo la idea central de control a la Administración, como cuestión consustancial al Estado de Derecho (art. 1.1 CE) y expresión acabada del equilibrio existente entre los privilegios atribuidos a las Administraciones Públicas por el Ordenamiento Jurídico, en aras a la transformación social (art. 9.2 CE) y las garantías de protección que amparan los derechos individuales del ciudadano.

Enfatiza el autor la constante tensión dialéctica entre el poder y su control, cuya culminación más señera se encuentra hoy amparada en nuestro texto constitucional por el artículo 24 CE, «tutela judicial efectiva», tutela de derechos que se hace efectiva a través de la vía jurisdiccional contenciosa, técnica adjetiva de contrapeso de la acción administrativa (SSTC 45/1990, de 15 de marzo y 196/1990, de 29 de noviembre).

El profesor MARTÍN REBOLLO va desgranando, con pericia doctrinal acreditada, la pluralidad causal a la que obedece la forma procesal iniciada, señalando las múltiples controversias doctrinales y juris-

prudenciales surgidas en la aplicación de la legislación contenciosa en vigor y que afectan a la esencia de las garantías constitucionales: legitimación, régimen de recursos, diseño de la planta jurisdiccional, régimen orgánico y competencial, etc.

Por último, nos ofrece una síntesis articulada de las principales novedades que incorpora el proyecto de reforma, cuyo objetivo primordial es contribuir a conformar el nuevo estado de la cuestión, así como facilitar una guía práctica de las distintas materias afectadas, su ubicación en el nuevo proyecto de ley y su posición en el sistema institucional del control judicial a las Administraciones Públicas.

— «*La reforma de la Hacienda Local en el Estado de las Autonomías*», a la que se asigna el atributo de «necesaria» es desarrollada por el profesor Juan RAMALLO MASSANET en una ponencia en la que destaca la idea de fijar la posición de las haciendas locales en el seno de un moderno Estado compuesto, derivado de nuestro modelo constitucional.

Vinculado al análisis del principio anteriormente enunciado, advierte el autor la posición subordinada del sistema hacendístico local, debida en gran parte a un conjunto desafortunado de reformas parciales, habidas en los años setenta y ochenta y a un alto grado de conflictividad constitucional en torno a los entes locales y su financiación. La Ley 39/88, Reguladora de las Haciendas Locales, aun a pesar de sus muchos logros, no ha logrado armonizar el entramado tributario local, si bien ha sentado las bases de un correcto entendimiento del sistema competencial financiero local, montado sobre el principio de una competencia tributaria originaria del Estado (art. 133, CE y STC 18/1987). Por el contrario, la Ley 39/88 se ha centrado excesivamente en los recursos tributarios que gravan la propiedad inmueble, lo que se retrotrae a los fundamentos de una hacienda local patrimonial, por contraposición a un moderno concepto de hacienda fiscal.

Desde otra perspectiva, advierte el autor una cierta contradicción entre los principios de suficiencia y autonomía (autonomía de decisión y medios suficientes, art. 140 y 142 CE, a los que dedica un epígrafe), y su relación con el sistema de compe-

tencial de la hacienda local; en tanto que los medios de decisión autónoma local se restringen a los recursos propios o el crédito, sin afectar a las participaciones en los recursos del Estado o CCAA (recursos que proporcionan la suficiencia financiera), en los que las Administraciones locales no tienen poder de decisión. Por contraposición, las CCAA poseen un marco orgánico en el que discutir los criterios de aportación estatales: el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Por último, dedica una específica atención a la autonomía del gasto local, como uno de los factores desencadenantes de la situación actual de las haciendas locales, explicando su destino y la elaboración y aprobación de sus presupuestos.

II

La segunda sección se abre bajo la denominación de «*Crónicas*» y pretende exponer sintéticamente, el amplio espectro de sectores que afecta al gobierno local.

Se trata de más de una veintena de ponencias estructuradas en dos apartados. El primero, dedicado a los aspectos jurídicos y técnicos de nuestro Derecho local, en él se agrupan la casi totalidad de las materias con una relación directa o tangencial al modelo competencial de las Administraciones locales. Encontramos desde el análisis del *Sistema político local* por Miguel SÁNCHEZ MORÓN, o el *Régimen Jurídico, Organización y Procedimiento Administrativo* debido a Andrés BETANCOR; hasta la caracterización institucional de los *Servicios Públicos Locales* por Tomás QUINTANA, o bien *La Función Pública Local* por Joan MAURI, pasando por los estudios dedicados a la *Sanidad Local y la Asistencia Social* a cargo de Juan PEMÁN GAVÍN Y Leopoldo TOLIVAR ALAS, respectivamente.

El segundo apartado lo constituyen distintos análisis de Derecho comparado y de las distintas experiencias internacionales de los procesos de descentralización administrativa e integración de las Administraciones locales en la construcción europea. Véanse así *Gobierno Local e Instituciones Europeas* de Luis ORTEGA, *Tendencias de las autonomías locales en Italia*, perteneciente a Luciano VANDELLI; o también, *La*

descentralización en Francia en 1994, suscrito por Frank MODERNE.

El primero de los epígrafes de esta segunda sección titulada «*Crónicas*», responde a un común denominador, la exposición precisa y sintética de la problemática sectorial, desde la óptica jurídica, de los entes locales.

Entre ellas se encuentran algunas reseñables, tanto por la actualidad de los ámbitos materiales objeto de su estudio, cuanto por su tratamiento y la eficacia de sus conclusiones. Así, Antonio FANLO LORAS se ocupa de desvelar los entresijos institucionales de la «*Estructura Territorial*» del poder local, con especial atención al fenómeno de fragmentación municipal existente en nuestro país, debido en gran medida a una inconsistente y errática política de agrupaciones municipales.

Esta conformación organizativa, sin precedente en Europa, ha incidido en la desigual prestación de los servicios públicos y su eficiencia, provocando la definición de nuevos espacios supramunicipales para su gestión (Comarcas o Áreas Metropolitanas), o la apelación al asociacionismo municipal, canalizado a través de las mancomunidades.

Partiendo de esta última afirmación, Tomás QUINTANA, realiza una sugestiva composición técnica, a propósito de «*Los Servicios Locales*» y las entidades complejas (mancomunidades, comarcas...), destacando las implicaciones de ambas, eficacia de los servicios y surgimiento de entes supramunicipales.

Andrés BETANCOR, plantea al abrigo de la distinta casuística jurisprudencial, el «*Régimen jurídico, organización y procedimiento*» de las Corporaciones Locales, destacando las modificaciones interpretativas operadas en el régimen jurídico de los entes locales y la adecuación a la Ley de Procedimiento Administrativo Común de los procedimientos relativos a la materia régimen local.

El campo de las «*Políticas Locales y Protección Civil*», sirve de excusa a Javier BARCELONA para diseccionar su régimen jurídico y competencial, así como dar cumplida información sobre la jurisprudencia constitucional en relación con el marco normativo autonómico de fecha reciente.

Manuel REBOLLO PUIG, dedica su inter-

vención a los aspectos más relevantes del «*Comercio, las Ferias y Mercados*» municipales. Los temas tratados están profundamente afectados por la incidencia del urbanismo comercial de las grandes superficies, acogidas con beneplácito por una abundante normativa autonómica; la reciente polémica del régimen de horarios comerciales y la participación de las Administraciones locales son también objeto de tratamiento por el autor.

Un aspecto de gran interés en el pequeño comercio: las modalidades de venta, especialmente la venta ambulante, sobre este tema el autor formula una especial crítica dogmática y técnica.

La «*Asistencia y los Servicios Sociales*», problemas tradicionalmente más enfocados hacia la beneficencia pública, que a un verdadero y moderno sistema de tutela y prevención de la marginalidad son abordados por Leopoldo TOLIVAR con elegante pluma. El autor pasa revista de forma coherente al conjunto de la legislación producida, introduciéndonos en cada una de las políticas públicas sobre esta materia.

Como cierre, dejar constancia de la rigurosa y documentada ponencia, de Juan Manuel ALEGRE AVILA en relación con el «*Patrimonio Histórico*», en la que disecciona, desde un planteamiento dogmático y explicativo al uso universitario, los principios medulares de las pertenencias histórico artísticas y sus relaciones con la actividad normativa emanada de los entes públicos, para concluir con las implicaciones prácticas en los entes locales y la jurisprudencia recaída resultante.

III

Como colofón, el volumen se cierra con una sección dedicada a la «*Documentación*», en la que se contiene una cuidada selección, tanto por su aplicabilidad a los supuestos de la praxis administrativa, cuanto por su sistemática, de referencias jurisprudenciales y legislativas, al objeto de ampliar las informaciones obtenidas en las distintas ponencias y análisis previos; así como una bibliografía básica referida a cada una de las materias tratadas en el sumario.

En conclusión, este libro contribuye a enriquecer la panorámica de nuestra bi-

biografía, referida a la problemática local. Sin duda con interés, tanto para los gestores políticos municipales y funcionarios de la Administración local, cuanto para estudiosos del Derecho local, en general; por lo que puede pronosticarse una favorable acogida.

JOSÉ RAMÓN CUERNO LLATA

FUERTES, Mercedes, *Urbanismo y publicidad registral*, Centro de Estudios Registrales de Cataluña-Marcial Pons, Madrid, 1995, 185 páginas.

En una sociedad que aún no ha abandonado cierta admiración por la picaresca es difícil que el legislador sepa atajar determinados hábitos con las únicas armas que le otorga la voluntad general expresada en las urnas. Es más: el deseo popular no es, muchas veces, el de los Cuerpos legislativos y, por ello, hasta la Constitución debe prohibir determinadas iniciativas legislativas de la ciudadanía que podrían abocar a la supresión de impuestos o, en algún lugar, a la excarcelación de quienes, con sangre ajena, dibujan las fronteras de su soñada nación. Y todavía restaría un salto cualitativo en la degradación moral: la aprobación de normas deliberadamente estériles, soslayables por los propios titulares de los Poderes Públicos; el paradigma de lo oficial frente a lo real o del añejo dicho de que quien hizo la ley hizo la trampa.

Sin caer en tales derrotismos, es lo cierto que la propaganda institucional que se realiza de las leyes —o, mejor, de sus Proyectos— y que viene a ser la versión popular de las Exposiciones de Motivos, pocas veces logra plasmarse en éxitos tangibles tras varios años de vigencia de sus preceptos. Así, la nueva legislación procedimental ni ha abolido el silencio negativo, ni siquiera lo ha convertido en minoritario frente al estimatorio. Como tampoco la reciente Ley de Contratos va a acabar con las corrupciones que alimentaron tantos editoriales de prensa, ni siquiera con la elusión frecuente de los principios de publicidad y concurrencia efectiva. O, en fin, si alguien percibió la «garantía del secreto

de las comunicaciones» con la promulgación de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones sólo tiene que desengañarse mirando hacia el CESID.

De modo semejante, la reforma de la Ley del Suelo operada por Ley 8/1990, de 25 de junio pretendió «de modo fundamental, preservar de ciertos abusos el tráfico inmobiliario y evitar en lo posible las conductas especulativas», como, con toda precisión nos recuerda la profesora Mercedes FUERTES LOPEZ en una espléndida monografía que acaba de ver la luz, bajo los auspicios del Centro de Estudios Registrales de Cataluña y dentro de la colección de Estudios Jurídicos de Marcial Pons.

Que el legislador haya conseguido sus objetivos sobre el mercado del suelo es cosa ya más discutible, partiendo, además, de la peculiar aplicación de la reforma, dirigida en principio a los municipios de más de veinticinco mil habitantes y siempre a salvo de la voluntad de dispensa o extensión que las Comunidades Autónomas manifiesten en cada caso.

Como destaca FUERTES, entre los ejemplos más significativos del *espíritu reformador* nos encontramos con la consideración separada de las facultades que, gradualmente, ha de adquirir el propietario de un terreno hasta materializar su derecho a lo edificado (una de las escasas previsiones concebidas para *todos* los Municipios, a salvo la delimitación de áreas de reparto y el cálculo del aprovechamiento tipo en suelo urbano), la mayor precisión a la hora de concretar los plazos para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas del planeamiento, la mejor configuración de la potestad expropiatoria o de venta forzosa, el nuevo —y esperemos que no inédito— régimen de valoraciones o los eventuales derechos de tanteo y retracto en favor de los Ayuntamientos. Y entre estos mecanismos de salvaguarda de la legalidad y de corrección de los abusos en el mercado inmobiliario, debe incluirse muy significativamente, como resalta la Dra. FUERTES, la nueva regulación de la relación entre las actuaciones urbanísticas y el Registro de la Propiedad. Justamente sobre el nexo entre *Urbanismo y publicidad registral* se mueve la autora en un riguroso y completo estudio sobre el encuentro de

ambas realidades jurídicas, ya *tímidamente* acercadas en la Ley del Suelo de 1956. Aproximación posteriormente corroborada en las leyes y reglamentos de los años setenta que, sin embargo, no culminaron una relación plenamente satisfactoria sino que siguieron evidenciando distancias y omisiones e ignorancias recíprocas entre el campo hipotecario y el Derecho urbanístico. Este último, para más de un añejo paladín de la jurisdicción *ordinaria* y de su *vis atractiva*, no dejó de ser un conjunto de heterodoxias importadas para oscurecer el sagrado derecho a edificar que a todo propietario otorgaba el Código civil. Aún en nuestros días tal defensa contra la normativa del suelo puede encontrarse, como es bien sabido, en múltiples interpretaciones judiciales sobre el artículo 7 de la Ley de arrendamientos rústicos.

El nuevo marco legal de la ordenación urbanística, cristalizado en el Texto Refundido de 26 de junio de 1992, ha querido, con mayor o menor fortuna, incluir en uno de sus preceptos —el actual artículo 307— *todos* los actos urbanísticos que tienen acceso al Registro. Como siempre que el legislador intenta compilar una materia con carácter exhaustivo (piénsese, por ejemplo, en el elenco de derechos del art. 35 de la Ley 30/1992, los olvidos u omisiones se aprecian, como mucho, a la segunda lectura. Y para salvar tan humanas lagunas nada mejor que una cláusula residual o «cajón de sastre», como bien dice la autora del libro reseñado, que prevea «cualquier otro acto administrativo» no expresamente imaginado por el redactor legal o ensombrecido por una temporal amnesia del sistematizador. Pero, además, los supuestos inscribibles en el Registro lo son a título de posibilidad y no de imposición, no siendo, como bien interpreta la profesora FUERTES, obligatoria la constancia registral de esos actos, de los que la Ley sólo dice que «serán inscribibles». Entre los mismos se encuentran los actos firmes de aprobación de expedientes de ejecución del planeamiento en cuanto supongan la modificación de las fincas registrales afectadas por el Plan, la atribución del dominio u otros derechos reales sobre dichas fincas o la fijación de garantías reales que aseguren los deberes de ejecutar o conservar la urbanización, las cesiones

obligatorias de terrenos, la incoación de determinados expedientes sancionadores, las condiciones especiales de concesión de licencias, los actos de transferencia y gravamen del aprovechamiento urbanístico, la interposición de recursos contencioso-administrativos que pretendan la anulación de planes y normas, de su ejecución o de licencias y las subsiguientes sentencias. Al estudio crítico de las previsiones reseñadas destina la autora el primer capítulo del libro, en el que revela, para quien no conozca su ya importante producción científica, una inusual capacidad para aunar un método generosamente didáctico y una redacción continua y rigurosamente especulativa.

El segundo capítulo aborda otras actuaciones urbanísticas con incidencia en materia registral, tales como las expropiaciones urbanísticas —incluido el vidrioso tema de la reversión, sobremanera tras la Ley 8/1990—, la inscripción del incumplimiento de deberes urbanísticos, las edificaciones ruinosas o la inscripción de nuevas edificaciones (con o sin licencia) y de la parcelación de fincas. Por último, la autora analiza en este capítulo los derechos de tanteo y retracto y el propio derecho de superficie como instrumentos que, directa o indirectamente, permiten la intervención pública en el mercado del suelo y de la vivienda.

De forma más breve, pero sumamente ilustrativa, Mercedes FUERTES nos obsequia con un tercer capítulo dedicado a la incidencia de algunas normas sectoriales, eligiendo, a tal efecto, la legislación de Costas, la de Carreteras y la de Patrimonio histórico.

El último capítulo es una reflexión sobre la fe pública administrativa como título bastante para acceder al Registro (tema bien familiar, por cierto, al dominio público), deteniéndose la autora en el contenido de la certificación administrativa y en la sucesiva calificación registral.

A modo de epílogo, unas *últimas observaciones*, que no conclusiones como desea dejar sentado la Dra. FUERTES LOPEZ, nos sugieren —o, mejor, debieran sugerir a los Poderes Públicos— la conveniencia de ciertas matizaciones o cambios, comenzando por la tan ansiada coordinación entre la organización que ordena el territorio

y el Registro de la Propiedad (que ya a su vez ofrece seculares divergencias y disfunciones con el Catastro) o por la necesaria remisión al registrador de los Planes y Normas subsidiarias o complementarias que definen el estatuto jurídico de la propiedad y terminando por la absurda exigencia de protocolizar notarialmente determinadas certificaciones administrativas para acceder al Registro, dudando de la condición de fedatario, por ejemplo, de un empleado público como es el caso del Secretario Municipal.

El libro, que culmina con un aporte bibliográfico que muestra la solidez formativa de la autora, es una magnífica y original aportación tanto al campo urbanístico como al hipotecario. Puede sentirse satisfecha la Dra. FUERTES del trabajo concluido porque, sin necesidad de erigirse en augur, cualquier persona avezada en las grandezas y miserias jurídicas, podrá comprobar que está en presencia de una monografía indispensable; de una obra de consulta obligada y perdónese el tópico, pues poco *obligada* puede ser la lectura de una obra tan sugestiva, a menos que por tal se entienda el grado en que *cautiva* al lector desde sus primeras páginas.

LEOPOLDO TOLIVAR ALAS

JIMÉNEZ CASQUET, Francisco, *Historia del Canal de Huétor-Tájar y Villanueva de Mesía, Granada, 1995.*

Sabido es que los españoles tenemos poca memoria histórica o colectiva, y acaso por ello solemos creer que los problemas contemporáneos son real y exclusivamente de ahora y tendemos a repetir una y otra vez errores del pasado. Resulta por tanto muy conveniente echar la vista atrás y darnos cuenta de donde venimos y por qué camino lo hemos hecho, para en la medida de lo posible aprender de la historia, incluso de la historia reciente (pues hoy, tras el vértigo de los cambios políticos, sociales y económicos acaecidos en los últimos veinte años, las cuatro o cinco primeras décadas de este siglo parecen más próximas a la Edad media que a la era de la informática). Esta consciencia histórica y colectiva es particularmente

necesaria en aquellas cuestiones como el uso y la gestión del agua que afectan a toda la población y a su modo de vida y que, según está quedando patente en los tiempos que vivimos, corre el riesgo de convertirse en un problema no ya sólo agrícola y económico sino sobre todo político.

De manera que aunque sólo fuese porque nos relata nuestro pasado reciente y nos alerta sobre el preocupante futuro de los regadíos del sur de la península, este libro de Francisco JIMÉNEZ CASQUET bien merece su lectura. El autor, abogado con varias décadas de ejercicio y académico de la de Legislación y Jurisprudencia granadina, es especialista en Derecho de Aguas (de hecho su discurso de ingreso en la Academia se titulaba «Homenaje a la derogada Ley de Aguas de 1879 y sus diferencias con la de 1985»), y ha escrito una obra breve y sin pretensiones pero que, según acabo de decir, resulta muy interesante.

Huétor-Tájar es un pueblo que se halla situado en el extremo occidental de la parte granadina de la vega del Genil. En tiempos remotos contó con un sistema de acequias y acueductos de origen árabe que en los siglos XVIII y XIX prácticamente había dejado de usarse por el deterioro de las conducciones, las frecuentes crecidas del Genil y por el sistema de explotación agraria (mediante censos que de hecho impedían cualquier iniciativa mínimamente rentable). El origen del actual Canal de Huétor hemos de buscarlo, según señala el autor en el capítulo III, en el Plan General de Obras Hidráulicas ideado por el Marqués de Portago en 1902, que aunque finalmente no se tradujese en la construcción del Canal, sí supuso el germen de lo que vendría poco después. En efecto, fruto del empuje de algunos de los vecinos más emprendedores se puso en marcha un proyecto que dio lugar primero a la constitución en el año 1923 de la Sociedad Anónima «Hidráulica del Genil» y después de la guerra, y una vez creada la Comunidad de Regantes en 1935, al Proyecto de Mejora de los regadíos de Huétor que desembocó en la inauguración, en julio de 1948, de una de las obras hidráulicas más importantes realizadas hasta la fecha en la provincia de Granada (pues puso en regadío algo más de mil hectáreas, costó nueve millones de pesetas de las de entonces y

significó el desvío del cauce natural del Genil).

La historia del Canal de Huétor que nos relata JIMÉNEZ CASQUET es una de tantas luchas por la prosperidad que, amparadas por la hoy tan denostada actividad pública de fomento, emprendieron pequeñas colectividades rurales y que al cabo de los años han supuesto un cambio casi radical de hábitos, una mejora sustancial en las condiciones de vida y una riqueza que décadas atrás hubiese sido ilusoria. La foto que ilustra la página 15, en la que sobre una de las carrozas que acudieron a la fiesta de inauguración del Canal hay una pancarta que reza «Viva el agua y quien la trujo», es fiel muestra de lo que para los vecinos en general y los labradores en particular suponía la apertura de las compuertas de las acequias.

En el libro se relatan paso a paso los trámites administrativos para la realización de las obras (capítulos XI y XII), siendo ésta a mi juicio la parte más interesante de la obra para los lectores de esta REVISTA y para el lector interesado en el Derecho de aguas. En la mejor literatura jurídica española contamos desde hace tiempo con un magnífico estudio de Sebastián MARTÍN-RETTORTILLO, precisamente dedicado a la construcción de obras de regadío (me refiero a «Construcción y explotación por el Estado y las Comunidades de Regantes de las obras hidráulicas con destino a riegos», trabajo incluido en su libro *Aguas públicas y obras hidráulicas*, Tecnos, Madrid, 1996, págs. 15 y ss.), y por ello las páginas de JIMÉNEZ CASQUET son un contrapunto perfecto y práctico a una materia que desde hace mucho tiempo viene interesando a la doctrina. El relato de la financiación, en buena parte pública, de las obras, su realización sin necesidad de expropiación (pues los titulares de las fincas afectadas por las obras o bien accedieron voluntariamente a los trabajos temporales de consolidación de la presa del Canal o bien vendieron las fincas a la Comunidad), la subasta de la contrata y sus posteriores avatares (cesión a la propia Comunidad por el contratista inicial) y todas las demás actuaciones ejecutadas al amparo de la Ley de Auxilio a las Obras Hidráulicas de 7 de julio de 1911 (conocida como Ley Gasset), todo ello constituye, in-sisto, un verdadero manual de clases prác-

ticas de obras públicas cuya lectura se realiza con gran aprovechamiento.

Vale la pena destacar asimismo las reflexiones acerca de la incidencia de la Ley de Aguas de 1985 sobre los regadíos de la zona. En las páginas 151 y ss. el autor, siempre desde un punto de vista fundamentalmente práctico, describe el proceso de formalización de los trámites previstos en el párrafo segundo de la Disp. trans. 1.^a (actas de notoriedad para el reconocimiento y legalización de los aprovechamientos), sin dejar pasar la ocasión para advertir sobre la necesidad de modernizar las técnicas de regadío: «El sistema tradicional de inundación es improductivo y derrochador de agua, mientras que la aspersión o el goteo limitan el consumo con incremento de la producción» (pág. 154).

Cuando el agua (su escasez, su carestía y también su calidad) se está convirtiendo en un problema nacional, cuando el tan traído y llevado Plan Hidrológico Nacional está pasando en estudio demasiados años, cuando en definitiva al cabo de casi un siglo aún seguimos dándole vueltas a los mismos problemas que preocupaban a COSTA o a FRANQUET, no está de más mirar atrás e intentar aprender del pasado (de lo bueno y de lo menos bueno). Este espléndido libro de Francisco JIMÉNEZ CASQUET nos invita a hacerlo, y por ello hemos de felicitarlos.

MIGUEL BELTRÁN DE FELIPE

SOSA WAGNER, Francisco: *Posada Herrera. Actor y testigo del siglo XIX. Temas Llanes, n.º 72, Llanes, 1995, 283 páginas.*

Si bien es amplio el número de trabajos que hacen referencia a los aspectos políticos del sistema de la Restauración, el período comprendido entre 1834 y 1868 —salvando notables, pero contadas excepciones—, presenta aún una escasez de estudios al respecto. Partiendo de esta premisa, la obra del Doctor Francisco SOSA cubre una parte de esa laguna, centrándose para ello en una de las figuras más relevantes del período, como es la de José Posada Herrera.

Con una prosa amena, el autor nos va

descubriendo, al hilo narrativo de una tercera persona, en clave biográfica, los avatares políticos de la parte central de la pasada centuria. Los constantes vaivenes del momento, la lucha entre tradición y modernidad, o los habituales enjuagues palaciegos, se reflejan en el desarrollo de la obra.

Pero si ya de por sí el relato de unos hechos que marcaron el devenir histórico de España son suficientes para redondear el trabajo, la obra del profesor SOSA WAGNER va aún más allá, incidiendo en un aspecto concreto del momento político que a Posada le tocó vivir y del que él mismo fue activo y principal protagonista en su faceta de hombre público, como es el referido a su directa participación en la política electoral de gran parte de la época isabelina, desmitificando la tradicional y extendida idea de un Posada creador de usos electorales corruptos.

Si bien con el «Gran Elector» la práctica de la presión gubernamental en las consultas comiciales adquiere su máxima expresión, hay que considerarle, tal como el profesor FERNÁNDEZ ALMAGRO le definió, más como «coordinador, sistematizador, unificador de las corruptelas y corrupciones electorales», que como inspirado de unos métodos ya generalizados a partir de la instauración del sistema electoral directo.

La fórmula de utilizar circulares ministeriales para influir en el electorado, o la simple injerencia de la Administración en cualquier consulta, es una práctica que ya se detecta en los inconclusos comicios de 1836, intensificándose a partir de esta fecha, como ejercicio habitual de cuantas convocatorias se celebren. Circunstancia que ya en 1840 fue recogida por un medio de prensa como *El Corresponsal* —19-julio-1840—, donde se señalaba cómo las elecciones ocupaban al Gobierno, tanto por «influir en ellas, como dicen unos que es razonable, ya para dirigir las como asientan otros». Prácticas que se pretenden oficializar, coincidiendo con los debates parlamentarios que alumbraron la ley electoral de 1846, cuando desde la tribuna de oradores el diputado Polo reclame la intervención del Ministerio en los comicios, teniendo su inmediata confirmación en los usos ejecutados a finales de los años cuarenta

por Sartorius, Cándido Nocedal y Bertrán de Lis o con posterioridad por Miraflores y Rodríguez Vaamonde. E incluso indirectamente denunciadas por el propio Posada en 1843, cuando en sus *Lecciones de Administración* comparaba los censos electorales con el papel de la bolsa «que sube o baja (...), según las circunstancias y partidos políticos que dominan».

Pero hay un segundo aspecto, derivado del anterior, que se intuye en el trabajo del profesor SOSA, y en el que se señala una vía alternativa respecto a la influencia de la Administración en la definitiva concreción de los resultados de cualquier consulta electoral del período, remarcando el efectivo poder que los elementos locales manifiestan en las mismas.

Sin negar la capacidad del Ministerio a la hora de dirigir interesadamente los comicios, momentos hay en los que se plantea la necesidad de contar con la aquiescencia de esos poderes, a fin de asegurarse el triunfo —y que en el caso de Posada Herrera le suponen, tanto su elección por Astorga, cimentada en los apoyos de personajes locales, como es el caso de Manuel Martínez, como a la inversa, el positivo respaldo que en detrimento suyo dispensarán los propietarios de Llanes al también local Lorenzo Nicolás Quintana—. Argumentación que se puede interpretar a partir del principio de reconocer al Estado decimonónico como un ente endeble y no suficientemente desarrollado, sostenido, como acaba de señalar el profesor FUSI —*Centralismo y localismo: la formación del Estado español*. Madrid, 1994— por una maquinaria «de escasas dimensiones, limitada a siete u ocho ministerios», de entre los que la mayor parte del gasto se consumía en «Guerra, Marina y deuda».

Por esto, y teniendo en cuenta, tal como indicara ORTEGA, que en la España del momento no hay «predominantemente más que la vida local» —*El Sol*. 14-febrero-1928—, se entiende la fortaleza de unos organizados y sólidos poderes locales, capaces de enfrentarse con éxito, si es necesario, a un Estado aún embrionario y débil. Notables «de aldea» para quienes el Estado se funda en una serie de particularismos locales, donde lo que importa es el beneficio cercano, lo concreto e inmediato.

De este modo se hace imprescindible,

no sólo contar con su favor, promocionando sus ambiciones, tanto laborales, como comunales y políticas, sino que incluso, en modo alguno, el elemento local estará en disposición de admitir imposiciones ajenas a su voluntad, fracturándose la argumentación de identificar a los comicios decimonónicos como una estructura piramidal, vertebrada desde el centro —Ministerio de la Gobernación, Jefe Político, Alcalde—, igualando los factores que intervienen en los mismos. Se manifiesta un panorama diferente, en el que los elementos locales adquieren un destacado protagonismo, plasmándose, en vez de una imposición superior, una tensión dialéctica entre el centro y la periferia.

En suma, una brillante y amena exposición, no exenta de una fina ironía, en la que el profesor SOSA WAGNER rescata, no sólo la figura humana y política de Posada Herrera, sino también el interés por una época fundamental en la historia de España.

MANUEL ESTRADA SÁNCHEZ
Profesor Ayudante de Historia
del Derecho y de las Instituciones
Universidad de Cantabria

Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ: *El deslinde de las costas*, Marcial Pons, Madrid, 1995, 146 páginas.

Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, joven profesor titular de Derecho Administrativo en la Universidad de León, es ya suficientemente conocido dentro de la doctrina administrativista española por las diversas monografías que ha publicado, caracterizadas por una aproximación realista a los problemas del Derecho positivo, producto de la eficaz combinación entre el rigor dogmático y la atención a la práctica administrativa y jurisprudencial. Sin duda nos hallamos, de acuerdo con lo que pone en relieve el profesor PARADA VÁZQUEZ en el prólogo a esta obra, ante uno de los especialistas que más renombre alcanzará en un futuro no muy lejano dentro de la rama del Ordenamiento que nos ocupa. Por otra parte, representa para todos los que nos iniciamos en la investigación jurídica un ejemplo de cómo una sólida formación completada en el ámbito de un Derecho

extranjero (en el caso de GONZÁLEZ-VARAS, el Derecho alemán, bajo la dirección del reputado profesor ROLF STÖBER) no ha de resolverse necesariamente en la importación acrítica e indiscriminada de soluciones que, extraídas fuera del contexto en el que fueron formuladas, suelen aportar más confusión que luz a los problemas estudiados.

Justamente esta monografía, resultado de la investigación presentada por GONZÁLEZ-VARAS para la obtención de su actual plaza de profesor titular, es una prueba de que todo lo que se ha venido diciendo no son meros elogios rituales. En ella el autor ensaya una reformulación de la naturaleza jurídica del deslinde administrativo del demanio marítimo-terrestre, que se estaba haciendo imprescindible cuando nos separan ya bastantes años de la entrada en vigor del apartado segundo del artículo 132 de la Constitución, y no pocos de la aprobación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Y lo hace extrayendo antes que nada las debidas consecuencias de esas normas, para después analizar la jurisprudencia existente sobre la cuestión, con la abierta intención de propiciar un cambio de orientación de la misma. En efecto, de la lectura de la obra de GONZÁLEZ-VARAS se desprende que el carácter demanial de la zona marítimo-terrestre, por voluntad expresa de la propia Constitución completo y sin fisuras (es decir, sin que quepan los tristemente famosos «enclaves» privados), no acaba de ser asimilado por la jurisprudencia, en especial la del orden jurisdiccional civil.

Por lo demás, es de destacar que las referencias al Derecho comparado, con las que una persona de la formación del autor podría llenar fácilmente páginas y páginas, se reducen a las alusiones estrictamente necesarias al Ordenamiento francés, que es el más próximo al español en la institución estudiada.

Pasando al análisis del contenido del libro, GONZÁLEZ-VARAS señala que bajo la vigencia de la Ley de Costas de 1969 el deslinde del demanio marítimo-terrestre era considerado por la doctrina y la jurisprudencia mayoritarias como un acto administrativo con efectos de mera constatación de la tenencia o la posesión de hecho de los terrenos afectados, del que resulta-

ba el establecimiento de una presunción de la condición demanial de aquéllos. Frente a titularidades inscritas en el Registro de la Propiedad, la Administración se veía obligada a ejercitar la acción reivindicatoria ante la jurisdicción civil, aunque, eso sí, correspondía al particular probar que el origen de su título era anterior a 1880, fecha de la que nuestros Tribunales han venido tradicionalmente haciendo arrancar la demanialidad de los bienes del dominio público marítimo-terrestre (aunque los estudios histórico-jurídicos actuales ponen de manifiesto que esta condición la han tenido por lo menos desde la Ley de Aguas de 1866). En consecuencia, a los Tribunales de lo contencioso-administrativo sólo les competía el conocimiento de la regularidad formal del procedimiento de deslinde, dejando en todo caso para el orden jurisdiccional civil las cuestiones de posesión y propiedad.

Sin embargo, con la Ley de Costas de 1988 el acto de deslinde es título suficiente para la novedosa inmatriculación registral de los bienes del demanio marítimo-terrestre, y para, en su caso, la incoación del procedimiento de rectificación de los asientos registrales contradictorios. Tiene, además, carácter inmediatamente ejecutivo, permitiendo a la Administración tomar posesión de los bienes a través de la potestad de recuperación de oficio de los bienes demaniales o del procedimiento de desahucio administrativo (sin perjuicio de lo que más adelante se dirá sobre la necesidad de respetar las concesiones compensatorias previstas en las Disposiciones Transitorias de la Ley de Costas). Ahora será el particular, aunque sea un titular registral protegido por el artículo 34 de la Ley hipotecaria, quien tenga que accionar contra la Administración si no está de acuerdo con el deslinde.

Finalmente, los Registradores de la Propiedad vienen obligados, antes de inmatricular o realizar segunda o posterior inscripción de las fincas situadas en la zona de servidumbre de protección, a comprobar si lindan o no con el demanio marítimo-terrestre; en el primer supuesto, el particular ha de aportar certificación de la Administración de que la finca no invade el demanio. Con todo, aun en el caso en que no se produzca la colindancia, el pro-

pio Registrador deberá solicitar igualmente la certificación si sospecha que existe esa invasión.

Sobre la base de estos datos normativos, y de la proclamación constitucional del carácter demanial de la zona marítimo-terrestre, concretada en la vigente Ley de Costas, GONZÁLEZ-VARAS defiende la tesis de que el acto de deslinde tiene hoy naturaleza constitutiva. De esta manera, mientras no es realizado, permanecen firmes las titularidades privadas con apoyo registral existentes sobre los bienes afectados, pero, una vez producido y notificado, tiene la virtualidad de hacer desaparecer inmediatamente aquéllas, pasando por encima incluso del régimen protector que establece nuestro Derecho inmobiliario registral.

Esta construcción puede plantear alguna perplejidad, porque, en principio, lo que parece que debiera derivarse de la Constitución y de la Ley de Costas es el carácter declarativo del deslinde con respecto a la titularidad pública de unos bienes cuya demanialidad nace directamente de la ley (como, por otra parte, ya sostenía un sector doctrinal minoritario bajo la vigencia de la Ley de Costas de 1969). En efecto, si bien el apartado segundo del artículo 132 de la Constitución no es suficiente para constituir la titularidad pública de unos terrenos concretos, dado que no suministra criterios para determinar qué sea y hasta dónde llegue la zona marítimo-terrestre, esto no ocurre con la Ley de Costas de 1988, que sí proporciona esas indicaciones.

Ahora bien, es evidente que la solución propuesta por el autor, demostrando un extremado realismo y sentido práctico, tiene la ventaja de evitar la situación de inseguridad jurídica y de perturbación del sistema de protección registral que se produciría si, antes de la concreción sobre el terreno a través de un acto formal de los límites de la zona marítimo-terrestre, se pudiesen considerar automáticamente decaídas cuantas titularidades privadas inmatriculadas invadiesen aquélla. La importancia que adquiere así el deslinde es evidente, porque, de una parte, sin él la demanialidad de la zona marítimo-terrestre es inoponible en los casos concretos, y de otra, después realizado desaparece la posibilidad de plantear cualquier cuestión re-

lativa a la propiedad o posesión de los bienes deslindados.

En efecto, dado que tras la entrada en vigor de la Constitución es imposible admitir la existencia de los «enclaves» privados en la zona marítimo-terrestre, frente a un acto de deslinde concebido como lo hace el autor no caben más de dos posibilidades: o está bien hecho conforme a los criterios de delimitación de la zona marítimo-terrestre contenidos en la Ley de Costas y a los preceptos reguladores del procedimiento que se ha de seguir, en cuyo caso queda constituida la titularidad pública de los bienes afectados, o se ha producido alguna irregularidad en la aplicación de esos criterios o en la tramitación del expediente, con lo que el acto no puede desplegar sus efectos constitutivos y se mantienen las titularidades privadas existentes. En todo caso, lo que en un litigio se va a discutir es la validez de un acto administrativo y no la titularidad de los bienes, que está supeditada por completo y de modo exclusivo a la correcta constatación de la pertenencia o no de los mismos a la zona marítimo-terrestre.

Por tanto, los intereses jurídicos-procesales de los particulares afectados se centrarán en obtener la anulación del acto de deslinde, con la eventual suspensión cautelar previa del mismo, o, subsidiariamente, en el reconocimiento de la titularidad de la concesión administrativa que prevé a modo de indemnización (o en lugar de la misma) la Ley de Costas en sus diferentes Disposiciones Transitorias. El corolario lógico de esta línea argumental es la competencia exclusiva del orden jurisdiccional contencioso-administrativo para conocer del deslinde, además de la necesidad de que en la práctica de éste se refuercen las garantías procedimentales para los particulares afectados. En definitiva, todas las cuestiones jurídicas que pueden nacer de él son de carácter administrativo, sin que quede resquicio alguno sobre el que quepa fundar la competencia procesal del orden jurisdiccional civil (otra cosa sucederá, evidentemente, cuando el deslinde deba considerarse inexistente, porque entonces se entrará en el ámbito de la vía de hecho).

El estudio que GONZÁLEZ-VARAS realiza de la jurisprudencia sobre el deslinde, básicamente

civil, tanto anterior como posterior a la Ley de Costas de 1988, aporta nuevos argumentos en favor de esta preferencia por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, ya que la perspectiva iusprivatista de los Tribunales civiles les lleva en muchas ocasiones a no reconocer ni siquiera el valor normativo y la eficacia inmediata del apartado segundo del artículo 132 de la Constitución. Aunque pueda resultar difícilmente creíble, lo cierto es que el autor nos muestra una línea jurisprudencial de la Sala civil del Tribunal Supremo que sostiene hasta nuestros días el valor meramente «probatorio» del precepto constitucional mencionado (lo que implica que va a ser ponderado con las pruebas en favor de una pretendida titularidad privada, que la propia norma en cuestión hace imposible), y que incluso se atreve a anular actos administrativos de deslinde, sobrepasando todos los límites de la competencia del orden jurisdiccional civil.

No opina igual, sin embargo, el profesor PARADA VÁZQUEZ, quien, en el prólogo a la obra que nos ocupa, defiende la intervención de los Juzgados civiles, por su mayor proximidad a los fondos afectados y como compensación frente al carácter autoritario del deslinde, que, a su juicio, no encuentra adecuada corrección en el proceso contencioso-administrativo. Poniéndonos en el lugar del particular afectado, hay que reconocer que la realidad práctica de la admisión por parte de los Tribunales civiles de su propia competencia y la tolerancia que éstos siguen mostrando frente a las invasiones del dominio público marítimo-terrestre aconsejarán no despreciar este cauce procesal, por más que, como afirma GONZÁLEZ-VARAS, el interés jurídico-procesal del demandante se dirija a la obtención de unos resultados que en principio sólo el orden jurisdiccional contencioso-administrativo podría garantizar.

La monografía incluye también en su parte final un estudio sobre la posibilidad de que en la Ley de Costas de 1988 sobreviva algún caso de tolerancia de titularidades privadas en la zona marítimo-terrestre, bien a través de las Disposiciones Transitorias del texto, bien por la vía de la admisión de supuestos de desafectación del demanio marítimo-terrestre. Ambas hipótesis son desechadas por el autor; en

especial, por lo que se refiere a la segunda, no se puede dejar de repetir que ninguna clase de titularidad, pese a hallarse consolidada registral o judicialmente, y aunque haya sido tolerada o hasta propiciada por la propia Administración, puede prevalecer por encima del apartado segundo del artículo 132 de la Constitución.

Sin embargo, el análisis de las concesiones de larga duración que la Ley de Costas prevé en sus Disposiciones Transitorias (interpretadas y completadas de forma muy generosa por la sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio), como compensación por la privación de las titularidades consolidadas sobre los bienes que el deslinde ha de incluir en la zona marítimo-terrestre, lleva a GONZALEZ-VARAS a hablar de una situación de «demanialidad ocupada». Así, se produce la paradoja de que los enérgicos efectos jurídicos del deslinde no se corresponden con ninguna alteración física del paisaje, porque la teórica ejecutoriedad de aquél se ve enervada por la necesidad de reconocer y respetar las citadas concesiones.

Si a esto se le une el dato de que el deslinde de las costas sólo se ha realizado, incluyendo lo ya hecho antes de la vigente ley, en un tercio de su longitud, y los retrasos que puedan producirse en el inicio del disfrute de las concesiones, debido a los pleitos que previsiblemente nacerán de los propios deslindes, se concluye, como el profesor PARADA VAZQUEZ pone de manifiesto en el prólogo de una forma pesimista, pero también muy realista, que pasarán aún muchas generaciones antes de que se puedan notar sobre el terreno los efectos de la Constitución y de la Ley de Costas. De ahí que GONZALEZ-VARAS dé a entender a lo largo de la obra que comentamos que quizás un sistema como el de la *voirie* francesa, deslinde constitutivo que va acompañado de una indemnización por su carácter expropiatorio indirecto, fuera más oportuno para conseguir la efectividad de la declaración constitucional de demanialidad de la zona marítimo-terrestre.

LUIS MIGUEZ MACHO
 Área de Derecho Administrativo
 Universidad de Santiago de Compostela

RUESGA, S., y DURAN, G. (coord.),
Empresa y medio ambiente, Pirámide 1995.

MARTÍN MATEO, R. *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental, Trivium 1994.*

VERA JURADO, D. *La disciplina ambiental de las actividades industriales, Tecnos 1994.*

Damos noticia aquí de la aparición en los últimos tiempos de una serie de libros que tienen en común abordar al estudio de los instrumentos de protección del medio ambiente aplicables a la empresa. En clara consonancia con los objetivos del Quinto programa comunitario de acción en materia de medio ambiente estos estudios examinan, de forma complementaria, el papel que juega la industria en el deterioro ambiental y los instrumentos de carácter jurídico y económico disponibles para hacer frente a esta imparable tendencia. El Quinto programa sitúa en un lugar central de su nueva estrategia para el medio ambiente a la industria la cual es responsable en gran medida de los problemas del medio ambiente pero puede y debe contribuir a solucionarlos. Parece oportuno, por todo esto, hacer una mención global de las tres obras para que el lector ambientalista novel pueda hacerse una perspectiva del conjunto del estado de la cuestión en el ámbito de la gestión industrial del medio ambiente.

I

Los trabajos tienen un corte muy distinto y responden a inquietudes también diversas. La aportación del Profesor MARTÍN MATEO —pionero en la construcción doctrinal del Derecho ambiental español y con una trayectoria sobradamente conocida— tiene la virtualidad, una vez más, de abrir el camino investigador en torno a tres instrumentos que, sin duda, van a provocar cambios sustanciales en este terreno. Se interna el maestro en el estudio de tres mecanismos de reciente incorporación al acervo comunitario de tutela ambiental, y por lo tanto al ordenamiento interno, cuales son la ecoetiqueta, la ecoauditoría y el derecho de acceso a la infor-

mación ambiental. Instrumentos todos ellos marcados por la vocación de *corresponsabilización* y *participación* que impregna la reciente política comunitaria ambiental. Fundamentalmente la auditoría ambiental, pero también la etiqueta ecológica y el derecho de información están destinados a provocar un revulsivo en la conducta ambiental de los ciudadanos, y de la industria. El carácter voluntario de los dos primeros instrumentos no obsta para que estén llamados a jugar un importante papel en la protección del medio ambiente en los próximos años (sirvan de ejemplo los consolidados éxitos de la ecoetiqueta en Alemania y la ecoauditoría en Estados Unidos).

En una magnífica exposición el profesor MARTÍN MATEO introduce los principales rasgos de estos «nuevos instrumentos» así como una exhaustiva descripción de su funcionamiento y repercusiones, pero, no se queda ahí. También ensaya la primera, y sólida, aportación teórica española en la materia dotando de un hilo conductor-unificador a estas novedosas técnicas de tutela ambiental.

La auditoría ambiental es un instrumento de gestión que comprende una evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva del funcionamiento de la organización, del sistema de gestión y del equipo destinado a asegurar la protección del ambiente, a facilitar el control por la empresa de las actividades en materia ambiental y a vigilar la conformidad a este respecto de la política de la empresa respecto a la legislación. La etiqueta ecológica es un distintivo de certificación ambiental destinado a promover el diseño, la producción, la comercialización y la utilización de productos que tengan repercusiones reducidas en el medio ambiente durante todo su ciclo de vida y proporcionar a los consumidores mejor información sobre las repercusiones ecológicas de los productos. Por su parte, el derecho de acceso a la información ambiental es «una habilitación legal ciudadana» para conseguir que la Administración facilite a petición del público toda aquella información y documentación de la que disponga en cualquier soporte y que no se encuentre sometida al régimen de excepciones previsto en la ley.

El Profesor MARTÍN MATEO se encarga, una vez más, de abrir otro camino al Derecho ambiental agrupando en un estudio a una serie de instrumentos de tutela ambiental que, por su naturaleza, responden a la «nueva estrategia» que parece estar tomando la política de protección ambiental. Mediante una profusa apoyatura bibliográfica y unos interesantes anexos documentales el profesor desgana los puntos de más interés de estos instrumentos destinados a provocar modificaciones globales de la conducta ambiental. Ninguno de estos mecanismos puede dejar indiferente a los sectores implicados. Los ciudadanos dispondrán de nuevos canales de información la cual es el mejor incentivo para la concienciación. Ante la empresa se despliega una serie de mecanismos, voluntarios que pueden modificar radicalmente su gestión global y su posición en el mercado. Para las Administraciones estos instrumentos vienen a complementar los esfuerzos públicos y buscan la complicidad del público y las empresas en una tarea de trascendencia planetaria: la defensa del medio.

No podemos pues, más que recomendar la lectura de este nuevo fruto del paciente y entregado trabajo de difusión de la problemática jurídico-ambiental del Profesor Ramón MARTÍN MATEO.

II

En cuanto al libro del que son coordinadores los profesores S. RUESGA y G. DURÁN hay que destacar el interés global que presenta por proporcionar una visión pluridisciplinar, de tono divulgativo, de la relación empresa-medio ambiente. Esta obra incluye aportaciones de orientación teórica tanto de juristas, como de economistas y un conjunto de capítulos, realizados por consultores y directivos de empresas, que muestran el lado eminentemente práctico de la gestión industrial del medio ambiente. El libro tiene el acierto de arrancar con una aproximación a los términos básicos de ecología aplicada, económicos y jurídicos que constituyen el marco conceptual de la gestión ambiental por la empresa. El primer capítulo realiza una revisión del impacto humano en los ecosistemas y de

las posibilidades de articular el crecimiento industrial dentro de unas pautas de desarrollo sostenible. En un segundo capítulo son analizadas las dificultades de conseguir una utilización no despilfarradora de los recursos naturales debido a que, en el contexto de una economía de mercado, éstos no tienen asignado un precio y los costes de degradación ambiental no son internalizados en la gestión empresarial.

Un segundo bloque de colaboraciones esbozan algunas de las técnicas de protección ambiental que enmarcan la gestión empresarial haciendo especial hincapié en las de cuño más reciente. Los autores examinan la regulación que se está gestando a nivel comunitario en materia de responsabilidad por daños ambientales. También se aborda el estudio del papel de los instrumentos económicos en la defensa del medio, cuestión de interés por el creciente papel que van a desempeñar estos instrumentos. Otro apartado se encarga de examinar la inversión en las empresas españolas en medio ambiente y el papel del PITMA (Programa Industrial y Tecnológico Medioambiental) como mecanismo de dinamización de la mejora y adaptación ambiental de la industria española. Los dos siguientes capítulos realizan una revisión de la evaluación de impacto ambiental y las auditorías ambientales como métodos de control y de prevención del deterioro ambiental. Ambos capítulos se afrontan desde una perspectiva fundamentalmente práctica pretendiendo facilitar una visión de los aspectos procedimentales pero sin profundizar en los interrogantes y problemas que plantean estos mecanismos.

El tercer, y último, grupo de colaboraciones se instala de lleno en la vertiente práctica de las relaciones entre empresa y medio ambiente ofreciendo una visión panorámica de los problemas concretos de gestión ambiental con que se encuentran ciertas empresas tanto nacionales como extranjeras. Una incursión por la gestión ambiental de las empresas aceiteras, RENFE, químicas, mineras, térmicas y de servicios (golf) permite una mejor comprensión de los problemas reales con que se encuentran las empresas. Estas experiencias aplicadas son de una gran utilidad para comprender el variado abanico de obstáculos con que se encuentran las empre-

sas en materia de tutela ambiental. La lectura de esta obra colectiva ofrece, precisamente, como atractivo principal aportar una aproximación interdisciplinar y práctica de la gestión empresarial del medio ambiente. Para los juristas, tantas veces acusados de desconocer la realidad práctica y las técnicas que otras disciplinas complementarias utilizan para la protección del medio ambiente, su consulta puede sugerir nuevas perspectivas de enfoque de la problemática ambiental.

III

El tercero de los libros propuestos al lector constituye, con algunas modificaciones, la tesis doctoral de Diego VERA JURADO. Desde un prisma más clásico el autor estudia los instrumentos tradicionales de intervención administrativa en las actividades industriales, esto es, autorizaciones y sanciones. VERA JURADO ciñe su estudio a las actividades industriales por presentar éstas el supuesto más significativo de contaminación y degradación ambiental. Después de una delimitación conceptual, para situar el objeto de estudio, de los términos «medio ambiente» y «actividades industriales», el autor estructura su aportación en torno a los ejes prevención-corrección. Las limitaciones administrativas de carácter preventivo encuentran como instrumento preferente a las autorizaciones. En el libro se realiza un prolijo e interesante desmenuzamiento de la autorización como técnica de control de la disciplina ambiental de las actividades industriales.

El autor propone una doble clasificación. Por un lado, estudia las autorizaciones ligadas a los instrumentos de planificación (ordenación del territorio, urbanismo...) que vendrían a ser un simple mecanismo de ejecución y en las cuales la discrecionalidad administrativa está fuertemente reducida; en clara contraposición con este tipo de autorizaciones se encontrarían las que él denomina autorizaciones de control directo que no responden a las consideraciones globales de la planificación sino que otorgan a la Administración la posibilidad de valorar discrecionalmente la posibilidad de otorgarla o denegarla.

BIBLIOGRAFÍA

Esta segunda vertiente lleva al autor a examinar cuáles han sido las tendencias jurisprudenciales en el control del otorgamiento de las autorizaciones y, especialmente, en la ponderación de los dos bienes en conflicto: medio ambiente y actividad industrial.

Un segundo criterio clasificatorio es el de autorizaciones de «tracto único» (emplazamiento e instalación de actividades industriales) y de «tracto continuo» (funcionamiento). Fundamentalmente, las últimas presentan una problemática interesante, desde el punto de vista jurídico, que el autor relaciona con los acto-condición y la cuestión de los derechos adquiridos. En este sentido, el autor detalla las condiciones a las que con más frecuencia se encuentra sometida la actividad industrial (estándares de contaminación, imposición de niveles técnicos y de seguridad, homologación y certificación de los productos industriales).

VERA JURADO estudia en la tercera y última parte del libro la otra cara de la moneda de la tutela ambiental, la corrección-sanción. Después de un examen del tratamiento constitucional de la sanción ambiental, el autor realiza un recorrido por el ejercicio de la potestad sancionatoria en materia ambiental, destacando sus manifestaciones más habituales y los criterios de ponderación de las sanciones administrativas.

Quizás deba achacársele a este libro una excesiva concentración en los instrumentos clásicos de tutela. La galopante trayectoria del Derecho Ambiental provoca, para desgracia de los autores en prensa, que con vertiginosa rapidez vean la luz, no solamente nuevas normas, sino también técnicas de intervención. La breve mención a las evaluaciones de impacto ambiental, sobre la cual disponemos del riguroso y completo trabajo de J. ROSA MORENO (*Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Trivium 1993), y la ausencia de una mención a la auditoría ambiental son una muestra de este problema.

La lectura de esta obra es, por otra parte, muy recomendable y constituye un complemento perfecto para esta «trilogía» que se propone al lector (en la que tampoco estaría de menos la aportación de ROSA MORENO).

En definitiva, saludamos con agrado la publicación de estas tres obras que, junto a algunas otras, robustecen el tronco del Derecho ambiental español y tiene la virtud de ofrecer una visión de conjunto de la problemática ambiental de las actividades industriales y de los instrumentos, clásicos y nuevos, disponibles para hacer frente al deterioro ambiental.

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ
Universidad de Santiago de Compostel

