

IV. Recensiones



SANTAMARÍA ARINAS, René Javier:
Administración local y gestión de residuos (Tendencias actuales de un servicio público reservado), Cedecs, Barcelona, 2000, 119 págs.

I. La presente obra constituye la última aportación del doctor SANTAMARÍA ARINAS al estudio del ordenamiento jurídico de los residuos, habiendo obtenido con ella el «Premio Fernando Albi» 1999, otorgado por la Excm. Diputación Provincial de Alicante en relación a la investigación sobre temas de Administración local.

Con este último trabajo su autor ahonda en la investigación de los aspectos jurídicos que rodean la producción y gestión de los residuos, línea de trabajo iniciada desde la elaboración de su Tesis doctoral¹. Precisamente por ello el profesor Ramón MARTÍN MATEO, en el prólogo a este trabajo, señala que su autor «es uno de los primeros basurólogos europeos» (p. 19).

II. El libro se estructura en cuatro partes: en la primera parte se lleva a cabo una exposición de los principios que vertebran el régimen jurídico de la gestión de residuos, en la segunda se estudia la gestión de residuos como actividad reservada a los Entes locales, en la tercera se analiza la evolución seguida por el servicio local de gestión de residuos y, finalmente, la última parte se dedica a poner el acento sobre las cuestiones jurídicas más importantes analizadas en las tres partes precedentes, así como a la enumeración de las conclusiones obtenidas del estudio realizado, labor ésta que siempre es agradecida por el lector interesado ya que —si la labor es realizada con acierto, como es el caso— ve condensado en pocas páginas todo el discurso argumental seguido en el trabajo.

En la primera parte del trabajo (pp. 23 a 40), denominada «aspectos introductorios», el autor, coherente con su título, analiza una serie de cuestiones generales relativas a la gestión de los residuos. De este modo se encuadra el tema central del estudio, la gestión de los residuos por parte de las Administraciones locales. En ella se pone de manifiesto que la actual ordenación de los residuos se polariza en dos frentes: la *prevención*, entendida como el «conjunto de medidas que tienden a reducir la generación de residuos», caracterizada por el empleo de fórmulas de policía administrativa, y la *gestión*, en cuan-

to «operaciones técnicas que permiten, teóricamente, dar una salida a cada residuo una vez producido», configurada como servicio público (pp. 23-24).

El autor es crítico con este planteamiento por su carácter simplificador, al constatar —y ésta es una de las ideas clave que marcan el posterior desarrollo del trabajo— que la ordenación de los residuos no se limita a la atribución de potestades en favor de la Administración, dado el creciente protagonismo de la iniciativa privada tanto en el aspecto preventivo como en la gestión de los residuos. ¿Cómo cohonestar esta realidad con la reserva que el artículo 86.3 LBRL establece en favor de las entidades locales respecto del tratamiento y aprovechamiento de los residuos? El autor adelanta una de las principales conclusiones que se extraen del trabajo: la solidez de la reserva que se acaba de mencionar «es más aparente que real hasta el punto de que las garantías de la reserva frente a la legislación sectorial están hoy en entredicho» (p. 33).

Precisamente, la segunda parte del trabajo (pp. 41 a 64) va destinada a analizar el contenido de la reserva del servicio local de gestión de residuos. Para ello, en primer lugar, se lleva a cabo un recorrido normativo que estudia cómo se configura la gestión de los residuos en las distintas normas de naturaleza ambiental surgidas desde las primeras décadas del siglo hasta la Ley de residuos de 1975, período en el cual cristaliza la concepción de la gestión de los residuos como un servicio público de titularidad municipal, tendencia mantenida posteriormente en el artículo 86.3 LBRL de 1985. Sin embargo, y en un momento intermedio de este proceso, la aprobación de la Constitución va a introducir sustanciales novedades en este panorama. Así, a partir de este momento, la gestión de residuos se reconduce a las reglas de reparto competencial previstas en materia de protección del medio ambiente, lo que se ha traducido en la adquisición de competencias sobre la regulación de este servicio por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas.

A partir de este momento los esfuerzos del autor se centran en la nada fácil tarea de deslindar las competencias que a cada Administración territorial corresponden en esta materia. Ello le obliga a analizar diversas cuestiones de notable interés: en primer lugar, el alcance de la reserva contenida en el artículo 86.3 LBRL, toda vez que en el mismo

¹ Publicada con el título *Administración pública y prevención ambiental: el régimen jurídico de la producción de residuos peligrosos*, IVAP, Oñate, 1996. Con posterioridad a esta obra han visto la luz otros trabajos relacionados con este mismo tema, así: «Los residuos y la planificación urbanística», *RDU* 147 (1996); «Directiva sobre envases y residuos de envases», *Cuadernos Jurídicos*, n.º 45 (1996); «La formación de la actual normativa española sobre residuos», *RGDA* 1 (1997); «Pilas y acumuladores usados en la normativa sobre residuos», *RVAP* 47 (1997); «Transposición de las directivas comunitarias en materia de residuos», en *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*, IVAP, Oñate, 1998; *El régimen jurídico de los vertederos de residuos. Estudio jurisprudencial*, Civitas, Madrid, 1998.

no se alude a la «gestión de residuos», sino a la «recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos». ¿agotan esas tres operaciones la gestión de residuos?; el alcance jurídico que se da al término «residuo»; y un aspecto de trascendental importancia, cual es la incidencia que tienen las competencias concurrentes de las Administraciones autonómicas sobre las actividades reservadas.

La tercera parte del trabajo (pp. 65 a 98) analiza la evolución del servicio local de gestión de residuos en la normativa sectorial más reciente desde una triple perspectiva: en primer lugar, se atiende a la concepción del servicio público contenida en el TUE y a su compatibilidad con el artículo 86.3 LBRL, toda vez que en la actualidad la gestión de residuos es susceptible de generar una importante actividad económica, actividad que puede ser sustraída a la iniciativa privada dada su consideración como servicio público. En segundo lugar, se analiza la legislación sobre residuos existente en las Comunidades Autónomas que han dictado normativa sobre este particular, en las cuales se observa una generalizada tendencia a dar entrada a nuevos servicios de titularidad autonómica. Finalmente, se atiende al modo conforme al cual aborda la gestión de residuos la legislación básica estatal vigente, fundamentalmente la Ley de envases de 1997 y la Ley de residuos de 1988, en las cuales se observa un mismo denominador común: el desapoderamiento de competencias locales a favor de las Administraciones autonómicas, cuando no a favor de monopolios privados.

III. De la apretada síntesis de la obra que es objeto de este comentario se advierte que un tema tan novedoso como es el de la gestión de residuos, el cual forma parte del denominado «Derecho administrativo especial», participa de una nota que caracteriza a todos los sectores que forman parte de esta rama del Derecho público: su íntima conexión con el Derecho administrativo general. Ningún estudio que pretenda abordar con un mínimo rigor jurídico alguno de estos temas puede volver la espalda a las categorías generales del Derecho administrativo. Aquí radica uno de los principales aciertos de esta obra, además de su actualidad y carácter innovador: la soltura con la que su autor se maneja dentro de la normativa sectorial y la habilidad con la que conecta ésta con cuestiones generales del ordenamiento administrativo, especialmente la autonomía local, pero también otros como son el reparto de competencias entre las distintas Administraciones públicas, el principio de coordinación interadministrativa, la incidencia del Derecho comunitario...

Ignacio BARRIOBERO MARTÍNEZ

COSCULLUELA MONTANER, Luis: *Código de Legislación de Régimen Local*, Civitas, Madrid, 4.ª edición, 2000, 2.538 págs.

«El estudio del desarrollo legal de Municipios y Provincias es de gran importancia para el conocimiento de nuestra historia política y administrativa.» Con estas palabras presentaba Luis COSCULLUELA MONTANER en 1981 la obra realizada en colaboración con Enrique ORDUÑA REBOLLO, *Legislación sobre Administración Local 1900-1975* (Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981). Se anunciaba ya entonces el interés de este autor por el ámbito local y por las normas jurídicas que habían ido configurando las diversas Entidades integrantes del mismo.

Fruto de esa inquietud por la problemática concerniente a la Administración local fue la publicación en 1988 de la *Legislación de Régimen Local*, convertida hoy, tras cuatro ediciones, en el *Código de Legislación de Régimen Local*. Se trata de un compendio del Derecho positivo vigente en la materia, actualizado y perfeccionado en cada una de las sucesivas ediciones de la obra.

La estructura del Código gira en torno a siete grandes apartados en los que se recogen los preceptos de los Estatutos de Autonomía y las Leyes y Reglamentos tanto estatales como autonómicos que inciden en el régimen local. A ello se suma la sección dedicada a la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985. La obra va más allá de la mera labor de recopilación, al plasmar de forma anotada y concordada la normativa referenciada.

Se incluye la publicación de las Leyes que fueron fruto del denominado Pacto Local firmado por el Gobierno y la Federación Española de Municipios y Provincias en julio de 1998, por lo que completa el contenido de la compilación un último apartado (el octavo) en el que bajo el título de «otros documentos» se recoge el Código de Conducta Política derivado del Pacto en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales.

El Código está impregnado de una clara vocación sistematizadora, lo que se refleja no sólo en la estructura final de la obra sino también en los índices cronológico y analítico que facilitan la búsqueda y consulta de las disposiciones comprendidas en el mismo. Es innegable la utilidad de estos instrumentos prácticos, especialmente del índice cronológico que además de las disposiciones incluídas en la obra comprende aquellas otras meramente reseñadas y las Sentencias del Tribunal Constitucional referenciadas en las anotaciones.

Estamos ante el resultado de un ingente esfuerzo recopilador que ha dado como resultado un exhaustivo acopio de información, coronado por un anexo final en el que se reproducen los fundamentos jurídicos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 233/1999, de 16 de diciembre, que incide en un buen número de preceptos de la Ley de Haciendas Locales 39/1988, de 28 de diciembre, y las Leyes de Presupuestos Generales y de acompañamiento tanto estatales como autonómicas para el año 2000, que afectan a las normas sobre régimen local recopiladas en el código. Circunstancia que es aprovechada por el director de la obra en la nota a la cuarta edición para criticar que estas Leyes hayan terminado por convertirse en un auténtico «*totum revolutum*, sin orden ni concierto, un verdadero sumidero, en que se acopian todas las reformas del ordenamiento vigente que se quieren hacer pasar de forma vergonzante por su tramitación parlamentaria», en claro desacuerdo con la vía adoptada por el legislador que aprovecha la Ley de Medidas de 1999 para reformar la piedra angular del ordenamiento jurídico local, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril.

El *Código de Legislación de Régimen Local* se revela, en definitiva, como herramienta útil y de manejo imprescindible, tanto por su vasto contenido como por su fácil consulta, para todos aquellos operadores jurídicos que deben asomarse al cambio profundo producido en el ámbito local en los últimos años a raíz del desarrollo autonómico de la legislación de régimen local. Una obra imprescindible, como lo atestiguan las cuatro ediciones publicadas hasta el momento.

Anabelén CASARES MARCOS
Universidad de León

QUINTANA LÓPEZ, Tomás y BALLESTEROS MOFFA, Luis Ángel: *Legislación del Suelo, Estatal y Autonómica, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, 2.406 págs.*

Tomás QUINTANA LÓPEZ inicia el prólogo de esta obra subrayando el hecho de que «pocos sectores del ordenamiento jurídico han sentido una sacudida tan profunda a causa de la nueva configuración del Estado surgida de la Constitución de 1978, como el responsable de disciplinar el territorio». La nueva organización territorial dibujada en el Título VIII de la Constitución incide de manera especial en el ámbito del Derecho urbanístico. La asunción de la competencia exclusiva en esta materia por parte de todas las Comunidades Autónomas y el respaldo que se ha derivado para dicha exclusividad de la Sentencia del Tribunal Consti-

tucional 61/1997, de 20 de marzo, han supuesto la dispersión y diversificación normativa en este ámbito. Como resalta el profesor QUINTANA LÓPEZ, «el tradicional Derecho urbanístico se está tornando en una pluralidad de Derechos urbanísticos».

Se concluye inmediatamente la oportunidad e incluso necesidad de una obra como ésta que viene a llenar un prolongado vacío en el ámbito jurídicoadministrativo. La dispersión de las normas compiladas como consecuencia de las múltiples fuentes de que derivan dificulta notablemente la consulta de sus preceptos. De ahí la utilidad de una herramienta que venga a poner en manos del operador jurídico todas aquellas disposiciones que afectan de modo directo a la materia urbanística.

A esta tarea han aplicado su esfuerzo el Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de León, Tomás QUINTANA LÓPEZ y el Ayudante de Derecho administrativo de esta misma Universidad, Luis Ángel BALLESTEROS MOFFA. Su rigor se ha visto recompensado con una obra completa y exhaustiva, que suministra en un solo volumen la normativa reguladora de esta compleja problemática.

Para ello han optado por diferenciar en el contenido de la obra dos núcleos. El primero de ellos, dedicado a la legislación del Estado, distingue a su vez entre aquella legislación calificada de plena y básica y aquella otra que se convierte en supletoria de las Comunidades Autónomas que no han ejercido de forma expresa su competencia en alguna de las cuestiones concernientes al Derecho urbanístico. Conviene resaltar la estructura seguida en la exposición de la legislación autonómica, que no se limita a ser una mera sucesión cronológica de normas sino que va más allá al matizar el criterio temporal con un criterio lógico-material. Así, por ejemplo, se sitúan en primer lugar las normas de ordenación del territorio para recoger después las que se refieren a instituciones urbanísticas, aun cuando éstas puedan ser anteriores en el tiempo.

En todo caso, el código no pretende ser una mera recopilación del Derecho positivo vigente y aplicable, sino que completa esta faceta con las anotaciones realizadas al hilo de la transcripción de las diferentes normas. Estas notas conectan los preceptos recopilados y aportan las pautas necesarias para la interpretación del sistema urbanístico español, revelando ese contenido mínimo que resulta de común aplicación en todo el territorio del Estado español.

Se trata, en fin, de una obra exhaustiva que ofrece a su usuario una recopilación actualizada de la normativa urbanística. El rigor que ha presidido su elaboración se ha traducido en la inclusión de normas tan recientes como la Ley estatal 38/1999, de

5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, o la toma en consideración de las Leyes de Presupuestos Generales y de acompañamiento de las Comunidades Autónomas para el año 2000 que afectan a las normas urbanísticas recogidas.

La complejidad de la materia urbanística y de la especializada terminología que comporta, el diferente grado de eficacia de las normas estatales que la afectan y la dificultad que en términos temporales y de esfuerzo supone el acceso a las disposiciones dictadas en este ámbito, han sido factores que tradicionalmente han obstaculizado y retrasado la búsqueda de esta normativa. Es por ello que esta *Legislación del Suelo, Estatal y Autonómica* se convierte en guía de obligado manejo por todos aquellos estudiosos del tema que se acercan al vidrioso terreno del urbanismo. Un camino que se ha visto indudablemente allanado y desenredado por un instrumento útil y ante todo eficaz.

Anabelén CASARES MARCOS
Universidad de León

TARDÍO PATO, José Antonio: *Expropiación forzosa y acciones civiles*, Editorial Aranzadi, 2000.

Hasta hace muy poco el panorama jurídico en torno a las vías de hecho se caracterizaba por una actitud doctrinal prácticamente unánime en favor del control de la jurisdicción civil sobre las vías de hecho y su sistema de interdictos. En este contexto, si la propuesta de reformar la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, para que se introdujeran ciertos recursos o acciones ante la jurisdicción contencioso-administrativa (contra las vías de hecho) pretende que el ciudadano pueda tener una mejor garantía procesal de sus derechos (en mi libro *La vía de hecho administrativa*, Ed. Tecnos).

Resulta que la nueva Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1998 recogió este sistema de acciones administrativas que permiten mejorar sustancialmente la protección jurídica del afectado por la vía de hecho respecto de la situación precedente, ya que aquél dispone hoy de cauces procesales (cautelares y otros) ajustados a los distintos intereses jurídicos que pueden tener frente a una vía de hecho.

Es cierto que la solución jurídica de las vías de hecho, del Derecho alemán, ha podido influir en la nueva regulación de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1998 (puede verse un reciente artículo en *RAP* sobre el particular).

Sin embargo, en el Derecho alemán, en realidad, no existen las vías de hecho, a pesar de que podían aprovecharse ciertas pretensiones procesales del Derecho alemán (inexistentes, en el Derecho administrativo español, antes de la nueva Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa) para dar una mejor solución legal, en lo procesal, a las vías de hecho administrativas.

Pues bien, sale a la luz un reciente libro del profesor TARDÍO PATO, sobre este tema de las acciones procesales contra la vía de hecho. En esta obra se relata el debate existente acerca de la jurisdicción procedente en materia de vías de hecho y no se ignora la nueva solución legal de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, entre otros extremos.

Lo más importante, en todo este debate, a mi juicio, sería reconocer que actualmente existe una Ley (Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa) que ha reformado las pretensiones en los casos de vías de hecho, dando una nueva solución legal. Éste es el nuevo *quid*, la existencia de una nueva solución procesal en vía contenciosa en materia de vías de hecho administrativas: una nueva ley, con una solución procesal concreta prevista para que funcione. Estos extremos (el origen o procedencia de los artículos de la nueva Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1998, sobre las vías de hecho) no parecen, no obstante, merecer atención en la obra del Doctor TARDÍO PATO.

El tema de la unidad o dualidad de jurisdicciones sería tema menos importante (aunque también pueda serlo) que aquel otro. En este contexto, la posición del profesor TARDÍO PATO es, inicialmente, la defensa de la dualidad jurisdiccional. Critica reiteradamente a ciertos autores: LÓPEZ MENDUO, dos importantes magistrados del Tribunal Supremo, etc., por haber mostrado su preferencia por la existencia de una única jurisdicción (la jurisdicción contencioso-administrativa).

Sin embargo, de pronto, se olvida el Profesor TARDÍO de su tesis de la dualidad jurisdiccional (que propugna a lo largo de toda la obra, contradiciendo para ello a quienes no propugnan dicha dualidad) para manifestarse, en las últimas páginas del libro, en favor de la exclusividad de la jurisdicción contencioso-administrativa siempre que ésta conceda un control judicial adecuado: «hasta tanto la praxis de la jurisdicción contencioso-administrativa no nos convenza de lo contrario (es decir, que puede conocer adecuadamente de las vías de hecho, especialmente en materia cautelar) tendremos que pronunciamos *como mal menor* por el mantenimiento de la dualidad jurisdiccional existente (...)».

Y no sino esto es lo que aquellas posiciones (que el autor contradice) vienen propugnando en materia de vías de hecho: 1) Que la jurisdicción civil justifica su control en esta materia en tanto en cuanto la contencioso-administrativa lo haga deficientemente. 2) Que lo «mejor» sería que existiera una sola jurisdicción que conozca en materia de vías de hecho, la contencioso-administrativa, siempre que ésta otorgue un nivel aceptable de protección jurídica al ciudadano en estos casos. 3) Que, si es así, ¿para qué dos jurisdicciones en este supuesto de las vías de hecho y no en otros litigios jurídicos? 4) Decir que «lo mejor» es una unidad jurisdiccional no significa decir que necesariamente esté derogado el control civilista. Se trata, más bien, de una propuesta, a mi juicio razonable, a fin de evitar en la medida que sea posible la dualidad jurisdiccional (S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La vía de hecho administrativa*, Tecnos, 1994).

Como digo, estos cuatro puntos serían, en fin, el núcleo de la tesis que —en último lugar— sigue o recoge este libro de TARDÍO PATO, aunque de tan singular forma.

Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ

FONSECA FERRANDIS, Fernando E.: *La liberalización del suelo en España. Presupuestos y marco jurídico-constitucional*, Editorial Pons, 1999.

Desde la Universidad Carlos III de Madrid (Getafe) nos llega una reciente publicación (prologada por el prestigioso profesor Luciano PAREJO ALFONSO) del profesor titular de Derecho administrativo Fernando E. FONSECA FERRANDIS sobre un tema que no puede ser más actual: la liberalización del suelo en España. Es sabido que desde hace un tiempo viene discutiéndose la posibilidad de una liberalización del suelo, aunque a nadie se ha revelado aún el secreto del alcance de dicha liberalización, de la que mucho se habla pero cuyos perfiles están poco definidos, cuando menos por el momento. De ahí el interés de este libro como fuente de información del debate actual sobre la liberalización del suelo. La oportunidad de esta publicación se entiende, además, considerando el panorama un tanto caótico que, como es sabido, existe en el Derecho urbanístico español desde hace un tiempo (desde la famosa STC 61/1997, concretamente).

En este contexto, la obra de Fernando E. FONSECA FERRANDIS se caracterizaría por repasar las claves constitucionales del Derecho urbanístico y por informar de las diferentes posturas ideológicas en favor o en contra de este fenómeno de liberalización del suelo (que en su día protagonizó el Tribunal de Defensa de la Competencia). La

obra ilustra además acerca de las tendencias de Derecho comparado en la materia. E incluye una pequeña alusión final al Derecho comunitario. Con todos estos apoyos trata el autor de hacer ver la escasa viabilidad del proyecto liberalizador del suelo, poniendo de manifiesto la necesidad de las facultades directivas urbanísticas, e irrenunciables, de los poderes públicos, así como el papel que corresponde desempeñar al derecho de propiedad. En esta línea, llega a considerarse que sería incluso posible calificar la acción pública urbanística como «servicio público».

Aprovechando esta circunstancia de «debate», habría a mi juicio que partir de la explicación de qué se entiende por sistema liberalizador del suelo. Y, segundo, qué postura ha seguido la LRSV 6/1998. Sobre lo primero es preciso reconocer que la *ratio* de la liberalización del suelo estará en la iniciativa privada y en el derecho de los propietarios a transformar el suelo, sin previa programación de la Administración. Los propietarios serán quienes inviertan, urbanicen y construyan. Disminuirá por ello la presencia del poder público, limitándose éste a dirigir el proceso urbanizador. Se reducirá la discrecionalidad del planeamiento, desde el momento en que la Administración quedará vinculada a las iniciativas de los particulares, debiendo aprobarlas a no ser que existan, identificando, razonadamente, los obstáculos que eventualmente puedan oponerse a la viabilidad de las iniciativas que se sometan a dicha Administración. El *quid* deja de estar en la existencia de un Programa donde se predefinen (discrecionalmente) los usos, así como las actuaciones y deja de estar en la afirmación de una posición delegada de los propietarios respecto de la Administración pública. El plan deja entonces de trazar una línea ficticia dentro de la cual puede producirse el proceso urbanizador, abriéndose de esta forma una perspectiva esencialmente empresarial del suelo, confiándose en que «el urbanismo como negocio» sabrá motivar suficientemente la iniciativa de mercado y el proceso de urbanización. Y llevado este modelo hasta sus últimas consecuencias no sería precisa la equidistribución de beneficios y cargas, instada por la Administración, ya que el mercado tendrá la suficiente fuerza regulativa, equidistributiva y correctora de beneficios y cargas.

Pues bien, este sistema, expuesto en términos de modelo o ideales, desde el punto de vista de la liberalización del suelo, se cumple en parte por la LRSV de 1998, a tenor especialmente de su Exposición de Motivos y de algunos de sus preceptos, tales como el artículo 7, donde deja de aparecer la subdistinción entre suelo urbanizable programado y no programado o los artículos 4 y 14, con referencias expresas a la iniciativa privada y al dere-

cho a promover la transformación del suelo urbanizable.

Sin embargo, la LRSV no sólo reafirma y deja bien claras las funciones directoras y de control de la Administración pública, o reafirma desde luego el sistema de equidistribución de beneficios y cargas (art. 5), sino que además y especialmente el ejercicio del derecho a promover la transformación del suelo urbanizable se condiciona a que el planeamiento general «delimita sus ámbitos o se hayan establecido las condiciones para su desarrollo (...)», mención ésta más o menos clara o directa a la «programación» del suelo urbanizable que no puede ser más inoportuna desde el punto de vista de la liberalización del suelo, haciéndose como se hace en el artículo 16 LRSV, que no es sino donde la LRSV define el *derecho de los propietarios* a promover la transformación del suelo urbanizable presentando ante el Ayuntamiento el correspondiente planeamiento de desarrollo para su transformación y aprobación (suelo urbanizable «delimitado» y «no delimitado») parece ser el *argot* del nuevo Derecho urbanístico: arts. 37 y 38 de la Ley 5/1999 de Aragón; art. 23 de la Ley 10/1998 de La Rioja).

Pero también pone en entredicho la LRSV 6/1998 la propia reducción de la discrecionalidad de la Administración de planeamiento (y el carácter negativo y no positivo de la delimitación por el plan del suelo urbanizable) desde el momento en que el artículo 9.2 *in fine* de la LRSV viene a admitir que la Administración lleve la línea del suelo no urbanizable hasta donde considere aconsejable.

Además, y especialmente, la eficacia del régimen de liberalización del suelo, en el que se inspira la LRSV, dependerá de la legislación autonómica, como lo corrobora no sólo el hecho de que la regulación del planeamiento haya quedado en manos de las CC.AA. (a raíz de la STC 61/1997), sino también el hecho de que la propia LRSV termine remitiéndose a dicha legislación autonómica.

Así pues, una publicación más, ésta de Fernando E. FONSECA FERRANDIS, de imprescindible consideración en este debate sobre la liberalización del suelo en España.

Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ

PLASENCIA FERNÁNDEZ, Pedro: *La fiesta de los toros. Historia, régimen jurídico y textos legales*, Editorial TROTTA, Madrid, 2000, 460 páginas.

Trece años después de la primera edición del libro de Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Reglamenta-*

ción de las corridas de toros, publicado por la editorial Espasa Calpe, aparece otra obra que aborda el estudio del complejo entramado jurídico que existe alrededor de los espectáculos taurinos, parcela del Derecho administrativo que no encaja del todo dentro de la regulación general de los espectáculos públicos, aunque en parte también se le aplica, sino que, por su peculiaridad y trascendencia, además de por la especial dimensión que el orden público y la seguridad ciudadana tienen en la fiesta de los toros, ha sido objeto de una reglamentación específica por los poderes públicos desde hace más de 150 años, pero sobre la que, de forma sorprendente, como ya ponía de manifiesto Tomás-Ramón FERNÁNDEZ en la obra citada, apenas existen estudios jurídicos rigurosos.

Este abandono por parte de los juristas, administrativistas o civilistas, del tema jurídico-taurino, llama aún más la atención si se tiene en cuenta la cantidad de páginas en la prensa diaria y especializada, y comentarios en los medios de radiodifusión, que suscitan cuestiones tales como la responsabilidad de los que intervienen en el espectáculo (ganaderos, empresarios y toreros, fundamentalmente), frente a la pérdida de integridad de las defensas de las reses, *vulgo* «afeitado», la capacidad del sector taurino para autorregularse, a imagen y semejanza de lo que sucede en el mundo del deporte, la pérdida de ese patrimonio nacional que es la casta de la raza de lidia, o la condición y la función especialísimas de la «autoridad» de la que se inviste a la presidencia de los espectáculos taurinos. La propia naturaleza jurídica de las normas que regulan las corridas de toros es de por sí una cuestión de indudable interés jurídico, pero, como decimos, no ya insuficientemente abordada, sino prácticamente olvidada por la doctrina.

La fiesta de los toros viene a colmar en buena parte este vacío, por cuanto el libro no consiste únicamente en un análisis exhaustivo del Reglamento de Espectáculos Taurinos, con comentarios de Derecho histórico, concordancias y Derecho comparado, contenido que ya de por sí resulta suficientemente valioso, ameno e interesante, como para justificar la obra, sino que en él se lleva a cabo también un riguroso estudio sobre la naturaleza jurídica de la Ley Taurina de 1991, primera y única Ley que en España ha regulado las corridas de toros, su génesis, el desarrollo de principios constitucionales, como la protección de los consumidores-usuarios del espectáculo, la atribución legal de la potestad sancionadora, el conflicto en el reparto competencial entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales, etc.

De especial interés, y rigurosamente inédito, es el estudio de otros aspectos jurídicos colaterales a

la fiesta de los toros en sí misma, como, por ejemplo, las especialísimas relaciones laborales y la Seguridad Social de los toreros, el fomento ganadero de la raza autóctona que constituye el toro de lidia, su repercusión en la protección del medio ambiente, las normas de Derecho comunitario y de Derecho interno sobre protección de los animales, etc.; aspectos o cuestiones a los que se suma el estudio desarrollado de la especial problemática que supone la celebración de miles de festejos taurinos tradicionales en la mayor parte de los pueblos y regiones de España, una cuestión en la que están implicadas materias como los seguros colectivos por accidente, la responsabilidad civil por daños, la seguridad de las personas, o la interdicción del maltrato de animales, y cuyo estudio permanecía hasta ahora igualmente inédito.

Completan el libro, magníficamente editado, como es común en TROTTA, una síntesis de los Reglamentos autonómicos del País Vasco y de Navarra, que hasta el presente no habían sido objeto del comentario o análisis por parte de ningún jurista, un breve enunciado de las peculiaridades de los principales reglamentos taurinos extranjeros, y varios utilísimos anexos en los que se contienen los textos oficiales de la normativa estatal vigente, incluyendo las disposiciones sobre enfermerías, control de drogas, y funcionamiento de la Comisión Consultiva Nacional de Asuntos Taurinos, así como los textos íntegros de las Reglamentos de Navarra y del País Vasco.

Igualmente de especial interés para los eruditos y estudiosos, y excelente trabajo de investigación, es el Anexo I, que contiene un índice de las disposiciones históricas que han regulado la fiesta de los toros en alguno de sus aspectos, desde el siglo XIII hasta la promulgación de la normativa vigente.

El libro cuenta, finalmente, con un índice analítico de materias y un índice general. En definitiva, estamos, sin duda, ante un libro muy útil para los administradores públicos, juristas y profesionales, vinculados de una forma o de otra al espectáculo taurino.

El autor, Pedro PLASENCIA, jurista especializado en Derecho público, es administrador civil del Estado, y desde 1994 ocupa la jefatura del gabinete técnico de la Comisión Consultiva Nacional de Asuntos Taurinos, así como el puesto de coordinador de asuntos taurinos del Ministerio del Interior, lo que le ha permitido estar vinculado muy directamente al desarrollo normativo de la Ley Taurina de 1991, así como a la aplicación concreta de las normas.

Miguel GARCÍA ITURRIAGA
Jefe del Área de publicaciones
del Ministerio del Interior

FERNÁNDEZ TORRES, J. R.: *La Política Agraria Común. Régimen jurídico de la agricultura europea y española*, Aranzadi, Pamplona, 2000, 450 páginas.

El sector primario en general y, particularmente, la agricultura y ganadería, no es en nada el resultado de la improvisación de sus agentes —los agricultores y ganaderos—, unos y otros son los ejecutores de decisiones adoptadas al más alto nivel, ajenas incluso a sus propios Estados; la actividad agrícola y demás concomitantes son la expresión de políticas más o menos comunes a distintos países, como señaladamente se conoce a la específica de la Comunidad Europea, políticas que, por otra parte, tampoco expresan posiciones autónomas de los Estados que las comparten, dado que éstos no pueden ser ajenos a los compromisos contraídos mediante acuerdos internacionales del mayor alcance. Sin embargo, pese a la distancia en la adopción de las decisiones que integran las políticas agrícolas, su trascendencia es determinante para el porvenir del sector y de las familias que viven de él.

La agricultura española no es una excepción a la operativa indicada y desde la incorporación de nuestro Estado a las Comunidades Europeas en la mitad de la década de los ochenta, nuestra política agraria viene siendo la de la Comunidad Europea, por ello el régimen jurídico de la agricultura europea y española, son la Política Agraria Común, como con absoluta nitidez adelanta el título de la obra del Prof. FERNÁNDEZ TORRES, que es el origen del presente comentario.

Siendo esto así, analizar el papel de la agricultura en la España del futuro —o de cualquier otro país comunitario— exige el conocimiento de la política europea en la materia, pues aquél obedece a ésta. Consecuentemente, el autor realiza un estudio extraordinariamente documentado del proceso evolutivo de la Política Agraria Común desde sus inicios, que son prácticamente los de la Comunidad Económica Europea, hasta las recientes reformas de aquélla, llamadas a adentrar la agricultura europea en el próximo milenio. En síntesis, el nacimiento de la política agrícola de la Europa comunitaria está marcada por dos objetivos: asegurar el aprovisionamiento de alimentos, de marcado carácter coyuntural debido a las escaseces derivadas de la segunda gran guerra mundial, y garantizar un adecuado nivel de rentas a los agricultores, para lo que se van organizando los mercados comunes de cada producto en torno a precios sostenidos por encima de los existentes en terceros países, a la vez que se procura protección al mercado común europeo frente a las importaciones e, incluso, superado pronto el primer objetivo de abastecimiento interno, se busca favorecer la exportación mediante subvenciones a los agricultores, com-

pensatorias del precio recibido de los adquirientes de terceros Estados.

Con cierta paradoja, el deseado aumento de la producción pronto se convirtió en un problema de excedentes, del que todavía hoy la Política Agraria Común no se ha librado. Por otro lado, los mecanismos proteccionistas del mercado interno, tanto en su vertiente de mantenimiento de precios como en la de fomento de la exportación, pronto suscitaron reacciones contrarias por parte de terceros países, encabezados por los Estados Unidos, al considerar a sus productores doblemente perjudicados al encontrar grandes dificultades para acceder al mercado europeo y, por otra parte, tener que soportar la entrada de productos agrícolas comunitarios al verse favorecida por las llamadas restituciones a la exportación. A estos dos problemas, se añade, por último y en estrecha relación con ellos, el creciente gasto agrícola de los presupuestos comunitarios, precisamente para mantener unas producciones excedentarias y financiar su salida a terceros países con gran enojo de éstos.

De todo ello, de las sucesivas reformas de la Política Agrícola Común intentando paliar los problemas advertidos, así como de los acuerdos internacionales y rondas negociadoras realizadas para liberalizar las transacciones internacionales de productos agrícolas, da cuenta el libro de FERNÁNDEZ TORRES, más allá de la documentada descripción, mediante una exposición coherente y cargada de razonables juicios de valor.

Pero el autor, consecuentemente con el rótulo que preside su investigación, procura especial atención a la incidencia de la Política Agraria Común en nuestro país; en particular, pone en relación aquélla y su devenir a la vista de la reforma operada en la misma en el marco de la Agenda 2000 con el territorio y con un componente principal de la política relativa al mismo, la conservación de la naturaleza. En efecto, al viraje que parsimoniosamente está dando la Política Agraria Común desde los iniciales objetivos productivistas hacia otros tuitivos del medio ambiente, marcadamente en la reforma de 1999, no pueden ser ajenas las fundamentales decisiones acerca de los usos del suelo adoptadas a través de las políticas de ordenación del territorio, llamadas a afectar a un suelo cada vez menos necesario para producir unos bienes agrícolas que los mercados no absorben en su totalidad. Con estos fundamentos, son atendibles las propuestas que se deducen del trabajo del Dr. FERNÁNDEZ TORRES, pautadas por la necesidad de atender la conservación del agro en su integridad y no sólo de determinados —por muchos que sean— testimonios de lo que fue, para lo que debe resultar imprescindible el empleo de la fuerza de trabajo de sus moradores, en la idea de

que sin éstos, la conservación de la naturaleza es sencillamente imposible.

La Política Agraria Común, además de su finalidad específica, debe ser, pues, un vértice donde concurre, como un plano más, la política territorial, y así lo pone de manifiesto el autor, pero no solamente esta política, añadimos nosotros, porque podría concebirse una política de regadíos o hidráulica en general al margen de la política agrícola. Con toda seguridad el interrogante merece una respuesta negativa, por lo que también, con toda seguridad, el diseño del Plan Hidrológico Nacional y la consiguiente reconsideración del Plan Nacional de Regadíos aprobado ya, también merecen una profunda reflexión a la luz del camino probablemente irreversible que ha tomado la Política Agraria Común.

Afortunadamente, para poder considerar los efectos de las grandes decisiones en materia agrícola adoptadas en sede comunitaria y supracomunitaria, disponemos del reciente libro de FERNÁNDEZ TORRES, que por su rigor está llamado a ocupar un lugar principal entre las obras de obligada consulta para quienes, por muy distintos motivos, estén interesados en la agricultura y, por extensión, en los usos de los recursos naturales.

Tomás QUINTANA LÓPEZ
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de León

OLMEDO GAYA, Ana: *El Nuevo Sistema Ferroviario y su Ordenación Jurídica*, Aranzadi, 2000, 307 págs.

I. «Y toda España admiró — el genio de Barcelona — que con vapor proporciona — ir volando a Mataró». Con estos versos, nacidos en 1848 con motivo de la inauguración de la primera línea férrea puesta en servicio en España, vio la luz en nuestro Estado un peculiar medio de transporte terrestre cuyo protagonismo y significación en los órdenes social y económico nunca ha pasado desapercibido. El ferrocarril, en efecto, más allá de sus estrictas connotaciones tecnológicas o históricas, parece proyectarse sobre un sinfín de aspectos, incluso culturales, conformadores de una realidad esencialmente interdisciplinar difícil de abarcar. Como si de un elemento inconformista se tratase, incapaz de quedar enclaustrado en su inmediata conceptualización como medio de transporte, el tren siempre viene a representar algo más. No se limita a significar, así, «el primer eslabón de una cadena de medios de comunicación configuradores de la plenitud de la modernidad» o «un medio de superación de la distancia», como ha constatado el prologuista de la obra recensionada, Luis MORELL OCAÑA. Evoca también, por ejemplo, desde una

perspectiva sociológica o intimista, «una forma peculiar de socialidad»; «un espacio vital transitorio, abierto a intimidades repentinas»; «una forma de cultura»; «la posibilidad —en definitiva— de hacer realidad la transrealidad». Desde un plano ya jurídico, las consideraciones de «expresión paradigmática de la concepción del servicio público» o «institución administrativa» sirven al prologuista para definir este transporte en su relación con el poder público. Ciencia, Derecho, Historia, Economía, Sociología: todas son ramas del conocimiento con algo que decir en este mundo de los ferrocarriles. Y es sobre esta compleja realidad, específica en su objeto pero vasta en sus posibilidades, tan imbricada por componentes históricos como por la más novedosa actualidad, sobre la que incide la monografía que nos presenta la profesora de la Universidad de Granada, Ana OLMEDO GAYA. La fijación de las concretas vertientes sobre las que tal obra ha volcado su aportación se erige, como corolario de lo dicho, en la primera cuestión que interesa poner de manifiesto.

El propio título del libro es, en este sentido, fiel escaparate de lo que se oferta en su interior. «El Nuevo Sistema Ferroviario y su Ordenación Jurídica» es, en concreto, el rótulo elegido para encabezar un estudio cuyas dos principales pautas de investigación quedan ya en dicho enunciado desveladas, dejándose así al descubierto, incluso en la misma portada, el específico objeto abordado dentro de la realidad ferroviaria. Objeto, como no podía ser de otra forma, corroborado en una estructuración de la obra, en la que se distinguen dos partes y cuatro capítulos, tres de los cuales integran la parte segunda y cuyos epígrafes centrales son ordenadamente los siguientes: «La evolución de la legislación ferroviaria en España»; «Naturaleza y actividad de la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles y del Ente Público Gestor de Infraestructuras Ferroviarias»; «La ordenación del ferrocarril en la Comunidad Europea» y «Las actividades competitivas y las actividades no competitivas en el sector del transporte por ferrocarril». Como habrá ocasión de comprobar, el acierto en la elección del título, así como de la específica problemática que el mismo logra poner ya de manifiesto, no serán los únicos méritos atribuibles a una obra cuyo rigor e interés logran alcanzar las más ambiciosas cotas.

El primer dato que se nos ofrece, a partir, como se ha dicho, del propio título elegido por la autora, es que se trata de un estudio jurídico; esto es, de un análisis, tanto diacrónico como sincrónico, del tratamiento jurídico que ha tenido el fenómeno ferroviario, particularmente en España, imbuida durante estos últimos años por el superior ordenamiento comunitario, sin olvidar otros países de nuestro entorno. Ordenación jurídica, por tanto, o régimen jurídico de este concreto sector, que en la actualidad, y por lo que se refiere a España, está integrado por un elenco de disposiciones verdadera-

mente notable, en las que el Derecho comunitario es, sin duda alguna, parte sustancial: partiendo de los preceptos de nuestra Norma Fundamental responsables de la distribución de competencias en esta materia del transporte ferroviario, artículos 149.1.21.º y 148.1.5.º, no pueden dejarse de citar la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, desarrollada por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres; el vigente Estatuto de la Entidad Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE), aprobado por Real Decreto 121/1994, de 28 de enero, habiendo sido esta Entidad adaptada al nuevo marco del sector público institucional diseñado por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) en virtud del artículo 74 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, acogiendo la configuración de Entidad pública empresarial; el Estatuto del Ente Público Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), aprobado por Real Decreto 613/1997, de 25 de abril, habiendo sido dicho Ente creado —con lo que ello vino a suponer de incorporación a nuestro Derecho de la Directiva 91/440/CEE— por el artículo 160 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, y adaptado a la LOFAGE por el artículo 65 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social como Entidad pública empresarial; así como el artículo 104 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social en el que se recogen —también conforme a la Directiva 91/440/CEE— los derechos de acceso y tránsito a nuestras infraestructuras ferroviarias tanto de las agrupaciones internacionales de empresas ferroviarias establecidas en países de la Unión Europea para el transporte internacional, como de las empresas ferroviarias, también establecidas en países de la Unión Europea, para la explotación de servicios combinados internacionales de mercancías, siendo el Real Decreto 2111/1998, de 2 de octubre, el que ha establecido los requisitos que habrán de cumplirse para ejercitar los derechos de acceso y tránsito a las redes ferroviarias en España (Directivas 95/18/CE y 95/19/CE). Como ha reconocido OLMEDO GAYA, este régimen jurídico vigente del ferrocarril en nuestro país logra seguir ya las líneas maestras de la regulación comunitaria; una regulación que, aparte del Título V (tercera parte) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, dedicado a los transportes, sus hitos más sobresalientes han venido de la mano del Derecho derivado y, en concreto, de los siguientes actos comunitarios: Decisión 65/271/CEE, de 13 de mayo de 1965, relativa a la armonización de determinadas disposiciones que inciden en la competencia

en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable; Reglamento 1017/68/CEE, de 19 de julio de 1968, por el que se aplican las normas de la competencia a los sectores de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable; Reglamento 1191/69/CEE, de 26 de junio de 1969, relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable, modificado por el Reglamento 1893/91/CEE, de 20 de junio de 1991; Directiva 91/440/CEE, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios; Directiva 95/18/CE, de 19 de junio de 1995, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias; Directiva 95/19/CE, de 19 de junio de 1995, en materia de adjudicación de las capacidades de infraestructura ferroviaria y la fijación de los correspondientes cánones de utilización; Decisión 96/1692/CE, de 23 de julio de 1996, sobre orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte y Directiva 96/48/CE, de 23 de julio de 1996, relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad.

La cimentación de la obra en esta normativa, por otra parte, no empecé, como es obvio, la siempre necesaria e ineludible restrospección a normas pretéritas, e incluso, como se ha dicho, el que haya sido justamente esta problemática del pasado la primera en servir de argumento de análisis, dado el importante peso que en cualquier institución corresponde al Derecho histórico, más allá de su mero protagonismo temporal.

La segunda clave que acota el objeto de estudio de la obra, y que se descubre asimismo en el propio título de la misma, hace referencia a la realidad de un «nuevo sistema ferroviario». Es decir, la ordenación jurídica de lo que se denomina «nuevo sistema ferroviario» se concibe como la temática nuclear del estudio comentado. Pero esta expresión, lejos de aludir en exclusiva a la mera existencia de una novel normativa, en gran parte nacida del Derecho comunitario, encierra en realidad, dentro de sí, algo de mayor calado. Una nueva concepción en las relaciones poder público-transporte ferroviario se dibuja tras ese enunciado, de tal suerte que, al igual que puede hablarse de la existencia de dos grandes mutaciones técnicas en el ferrocarril, como han sido la electrificación, por un lado, y la automatización y la cibernética, por otro, desde un plano jurídico-administrativo también es posible afirmar que hoy se está llevando a cabo una progresiva y profunda revisión de planteamientos tradicionales relacionados con la intervención pública en este sector. A partir justamente del empuje del Derecho comunitario, y como respuesta a cierta hipertrofia detectada en los servicios públicos —en

éste y otros campos—, las leyes de libre competencia del mercado están haciéndose cada vez más un lugar, en efecto, en detrimento de cualquier exclusividad o protagonismo de lo público. Puede decirse que está en juego la misma conceptualización del ferrocarril como institución administrativa. La paulatina merma de lo que debe considerarse servicio público, incluido dominio público, en este sector, deja al descubierto el progresivo entendimiento del papel del Estado no tanto como ejecutor o gestor, sino, más bien, como simple regulador. Es éste, por tanto, el acertado nervio de un estudio, cuyo último capítulo —titulado, recuérdese, «Las actividades competitivas y las actividades no competitivas en el sector del transporte por ferrocarril»— no es más que el eco de un espíritu de cambio presente, de una forma u otra, en todas y cada unas de las distintas partes de aquél.

Si a todo ello, además, se suma el exquisito tratamiento formal imprimido por la autora en toda la monografía, así como el coherente y cabal resultado logrado, capaz de satisfacer con creces cualquier pretensión de conocimiento por parte de profesionales o estudiosos del mundo ferroviario, la conclusión a la que se llega es que nos encontramos con un excelente trabajo de investigación, digno acreedor de lectura y estudio, lo cual, dicho sea de paso, se compadece perfectamente con su propio origen de Tesis doctoral, exigente y dilatado estudio donde los haya.

II. El artículo 150.2 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres atribuye el carácter de «servicio público de titularidad de la Administración» a los ferrocarriles de transporte público, definidos, en el artículo 151.2, como «aquellos que llevan a cabo transporte por cuenta ajena mediante retribución económica». Si hay algún dato relevante en lo que ha sido la ordenación jurídica del ferrocarril en España, éste es sin lugar a dudas el del concepto de servicio público. El protagonismo de la Administración en el fenómeno ferroviario, al igual que lo que vino a ocurrir en la mayoría de los países, fue un factor clave desde el mismo momento de la irrupción de dicho sector en nuestro ordenamiento, permaneciendo desde entonces ambas realidades inseparablemente unidas. El estudio de la evolución de esta *publicatio*, por tanto, se revela en este campo, no sólo ya como uno de los aspectos más interesantes, sino quizá como el elemento imprescindible en orden a comprender con plenitud el ayer y hoy del ferrocarril en España. Un elemento, si cabe, más sobresaliente aún en la actualidad, teniendo en cuenta el proceso de liberalización auspiciado por el Derecho comunitario, con la consiguiente revisión que sobre el casi mítico planteamiento del servicio público está llevándose a cabo.

Tal y como se documenta en la obra, las primeras regulaciones tuvieron en la concesión administrativa el instrumento organizador del servicio público ferroviario. Las Leyes Generales de Ferrocarriles de 3 de junio de 1855 y 23 de noviembre de 1877, así como el Reglamento de 24 de mayo de 1878, supusieron los referentes normativos de esta primera etapa.

La Ley de Bases de Ordenación Ferroviaria y de los Transportes por Carretera, de 24 de enero de 1941, dio un vuelco a esta situación de gestión indirecta al consagrar la nacionalización ferroviaria. A raíz de la grave situación en que tras la Guerra civil habían quedado las compañías concesionarias, dicha Ley procedió al rescate anticipado de la práctica totalidad de las concesiones de ferrocarriles, confiando a RENFE, Entidad creada por la propia Ley, la red ferroviaria rescatada de la iniciativa privada así como la red que ya era propiedad del Estado —como consecuencia, por ejemplo, de expedientes de caducidad de concesiones, abandono de líneas férreas por los concesionarios, subastas desiertas o propias construcciones realizadas por el Estado—. Este nuevo período, caracterizado por el monopolio y, por ende, por la máxima expresión de la intervención administrativa, fue, sin embargo, testigo ya de un primer factor que vendría a introducir cierta distorsión en este protagonismo de lo público. La disociación entre la organización pública que representaba RENFE y el sometimiento de su actividad al Derecho privado fue la tesis defendida por GARCÍA DE ENTERRÍA en su estudio realizado para el Proyecto del que vendría a ser el primer Estatuto de RENFE de 23 de julio de 1964 («Estudio para el proyecto de Estatuto de RENFE», *Revista de Administración Pública*, n.º 46, enero-abril de 1965, pp. 431 a 442). A pesar de las opiniones discrepantes existentes en la doctrina en torno a este régimen de gestión privada de RENFE, en cuanto manifestación que suponía de huida del Derecho administrativo, lo cierto es que su reconocimiento legal ha sido una constante desde la propia Ley de 1941 hasta el momento actual. Su exclusión de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958 en virtud del Decreto-ley de 19 de julio de 1962, sobre Organización y Funcionamiento de RENFE; la calificación de esta Entidad, tanto por la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres como por su vigente Estatuto de 28 de enero de 1994, como «Sociedad estatal de la clase prevista en el apartado b) del artículo 6.1 de la Ley General Presupuestaria» y la actual consideración de la misma como Entidad pública empresarial en virtud del artículo 74 de la Ley de 30 de diciembre de 1998, responsable de su adaptación a la LOFAGE, acreditan tal sometimiento a un régimen —aun matizado— de Derecho privado.

La ordenación vigente del transporte público ferroviario pivota en torno al concepto de Red Nacional Integrada de Transporte Ferroviario, una de las mayores novedades introducidas por la Ley de Ordenación de 1987. Esta Red, según el artículo 155.1 de la misma, la conforman, por un lado, aquellas «líneas y servicios ferroviarios de transporte público que deban formar parte de la estructura básica del sistema general de transporte ferroviario, así como aquellos cuya adecuada gestión exija una explotación conjunta con los anteriores, o en los que dicha explotación conjunta resulte necesaria para el correcto funcionamiento del referido sistema general de transporte». Pues bien, mientras la explotación de dicha Red corresponde a RENFE, aquellas líneas de transporte público que no forman parte de los servicios que unitariamente la componen, podrán ser objeto, bien de explotación directa, también por aquella o por otras empresas públicas ferroviarias de titularidad estatal, o bien indirecta a través de concesión administrativa o cualesquiera de los restantes procedimientos de gestión de servicios públicos previstos en la legislación de contratación administrativa. Por lo que se refiere, en concreto, a RENFE, el artículo 176.1 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres establece que corresponde a tal Entidad, amén de la explotación de los ferrocarriles comprendidos en la Red Nacional Integrada, la de aquellos «que, aun no formando parte de la misma, correspondan a la competencia del Estado y cuya gestión le sea encomendada por éste», así como, en su caso, «los de competencia de las Comunidades Autónomas, o de los Ayuntamientos, cuando dichas Entidades le encomienden dicha gestión».

Pero el sistema actual no queda reducido exclusivamente a lo anterior, desde el momento en que el Derecho comunitario ha comenzado a poner las bases para una importante liberalización de este sector, como lo demuestran los siguientes aspectos a reseñar. Por un lado, la explotación de la Red Nacional Integrada por RENFE debe entenderse sin perjuicio de los derechos de acceso y tránsito reconocidos por nuestro ordenamiento para los transportes internacionales y combinados de mercancías, como consecuencia de la liberalización obrada ya en favor de tales concretos tipos de transporte en virtud de las Directivas 91/440/CEE, 95/18/CE y 95/19/CE (art. 104 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social y Real Decreto 2111/1998, de 2 de octubre). Por otro lado, partiendo de la consideración de que la intervención administrativa en este campo ha traído causa en buena medida de las propias exigencias de mantenimiento e inversión de la infraestructura ferroviaria, una de las básicas directrices del ordenamiento comunitario (Directiva 91/440/CEE) ha consistido en la separación

entre, por una parte, la explotación del servicio, y la construcción y conservación de tales infraestructuras, por otra. El sistema español, en este sentido, está en camino de lograr esta plena división, pues si la estructura organizativa de RENFE contempla ya una desmembración orgánica que permite alcanzar la separación contable entre la actividad de transporte y la administración de la infraestructura, la creación del Ente Público Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF) por el artículo 160 de la Ley de 30 de diciembre de 1996, y la expresa atribución al mismo, no sólo de la gestión de las nuevas infraestructuras ferroviarias de competencia estatal, sino también de aquellas preexistentes que le sean atribuidas por el Gobierno, ha de propiciar la consolidación en nuestro ordenamiento de esta condición absolutamente clave en orden a lograr la competitividad real en el sector del ferrocarril. Finalmente, la reconducción prácticamente a los supuestos de cercanías y regionales de las obligaciones de servicio público —entendidas como tales, aquellas que no serían asumidas por la empresa, al menos en la misma medida y condiciones, de considerarse exclusivamente el propio interés comercial—, y la sujeción de las mismas, en cualquier caso, a ayudas o contraprestación, viene a constituir otro de los elementos relevantes dentro de esta nueva ordenación jurídica.

Lo que vendrá aún o habrá de venir en coherencia con las nuevas ideas y planteamientos es alumbrado por OLMEDO GAYA en una final exposición en torno a lo que pueden considerarse actividades competitivas y actividades no competitivas en el transporte por ferrocarril. El nuevo servicio público que resulta, a juicio de la autora, es el de una ley de mínimos, definido por el monopolio natural que representan la instalación y gestión de infraestructuras, sin obviar, por otra parte, ciertas y siempre compensables obligaciones de servicio público. Será el mercado, con la complicidad de las políticas comunitarias, el nuevo responsable del resto de la actividad del transporte ferroviario.

III. Quizá convenga dejar apuntado, para concluir, un aspecto de la regulación vigente en esta materia que, si bien en una primera lectura no deja de resultar sorprendente, parece encontrar cierta explicación en el contexto en que este sector se halla inmerso. Se trata, en concreto, del dominio público y de su relación con el concepto revisado de servicio público al que se ha hecho referencia. Sorprende, en efecto, dentro del régimen patrimonial de RENFE, que dicha Entidad tan sólo cuente con bienes demaniales de titularidad estatal adscritos a su utilización y administración, pero que todos sus bienes propios, incluso los aparentemente afectos a finalidad pública, ostenten *ope legis* una naturaleza patrimonial. Sorprende, como digo, por cuanto, como es sabido, la titularidad de bienes demaniales por parte de las Administraciones institucionales no parece que pueda ser objeto de discusión en la actualidad, siendo lo común, o bien que la normativa particular de estos Entes reconozca expresamente tal extremo, o bien que se limite sencillamente a guardar silencio al respecto; no, como en el caso de RENFE, a que se excluya toda posibilidad en tal sentido. Pues bien, a tal circunstancia ha podido coadyuvar, aparte de otras consideraciones, entre las que no puede desconocerse el propio carácter alienable desde el que han sido concebidos —sin excepción— los bienes propios de esta Entidad, la misma realidad de un servicio público controvertido, como representa el ferroviario, en el que es precisamente la infraestructura el elemento más directamente vinculado con dicho servicio. A partir de este dato parece adquirir luz una regulación en la que, mientras, por un lado, los bienes muebles adscritos a las líneas ferroviarias tienen la condición de bienes propios de RENFE desligados de toda condición demanial o afectación al servicio público, la mayor parte de los bienes inmuebles, y en particular aquellos por los que discurren tales líneas, tienen la consideración de dominio público de titularidad estatal adscrito a RENFE.

Luis Ángel BALLESTEROS MOFFA
Universidad de León