

### **III. Recensiones**

**J. BERMEJO VERA (Director), *Práctica de la Administración Local. 5 volúmenes, espublico y Editorial Bosch, Barcelona, 2005.***

Explica el Profesor Bermejo en su breve nota introductoria que el origen de la obra se remonta a 2001 cuando un grupo de expertos comenzaron la elaboración de una enciclopedia de conceptos jurídicos destinada a los profesionales de la Administración Local que, una vez finalizada, fue publicada en la plataforma de internet esPublico.com. Su aceptación y el reconocimiento alcanzado han aconsejado la publicación en papel de la segunda edición actualizada a finales de 2005.

Sin duda alguna nos encontramos ante una obra importante dentro de un género que se está abriendo paso con dificultad, especialmente por su alto coste de edición y sus limitadas tiradas, en el mercado jurídico español. Y lo es por muy diversas razones, entre las que hay que destacar el selecto grupo de colaboradores, integrado por profesores universitarios, técnicos de la Administración, abogados y funcionarios locales, la original y eficaz estructura con que se la ha dotado y, en fin, por su propio contenido.

Llaman la atención el planteamiento y estructura de la obra. Primeramente porque no responde al modelo tradicional de un diccionario de voces o de temas relacionados con su objeto, sino que ofrece un sistema organizado de conocimientos especialmente significativos y atinentes al régimen de las entidades locales. Se parte de un modelo común de exposición de todos los temas en que se estructura el contenido de la obra. En base a una organización piramidal, la publicación consta de 5 volúmenes, que suman en total más de 3900 páginas, quedando dividida la materia en las siguientes partes:

- Régimen Jurídico.
- Organización y población de las entidades locales.
- Empleo público.
- Bienes de las entidades locales
- Contratación administrativa.
- Haciendas locales.
- Urbanismo.
- Medio ambiente.
- Actividades y servicios.
- Formularios.

Dentro de cada una de las partes, la materia está a su vez dividida en grandes apartados que la

sistematizan (por ejemplo, el volumen 3, uno de los más extensos, dedicado a las haciendas locales, se estructura en los siguientes apartados: recursos de las haciendas municipales, presupuesto municipal, tesorería y contabilidad municipal), subdividiéndose a su vez cada apartado en capítulos y éstos en epígrafes y subepígrafes, que ofrecen un completo análisis de cada tema. Dentro de este esquema, las colaboraciones responden, como señalamos, a un modelo común que contiene cuatro apartados, más uno que denominado «definición del concepto» aparece como introducción previa cuando resulta necesario. Tales apartados comunes son los siguientes: Comentarios, con una estructura interna libre, en la que cada autor plantea y desarrolla el tema de que se trate; Conceptos relacionados, que remiten a otros temas complementarios o conexos abordados en la obra; Legislación, relación de disposiciones y preceptos relativos al tema desarrollado; Jurisprudencia, selección de sentencias referenciadas relacionadas con la materia.

La selección de los contenidos está presidida por la principal característica que define la obra: su orientación a la Práctica de la Administración local. En este sentido, es revelador que el volumen 1º comience con la exposición de las relaciones interadministrativas como un elemento vertebrador del régimen jurídico y de la actuación de las entidades locales, desechándose el análisis de otros posibles temas iniciales que quedan lejos del título y propósito de la obra, como pudieran ser la historia reciente del régimen local español o la misma conceptualización de éste o de las entidades locales que lo integran.

No obstante, sí conviene hacer una matización que ya, probablemente, haya sido advertida. El título de la obra habla de Administración Local. Sin embargo su planteamiento y contenido se centra en el municipio, en la administración municipal (así ocurre con la organización, la hacienda o las competencias). Esta divergencia no tiene para quien escribe estas líneas mayor importancia y, por supuesto, no afecta al rigor, interés o calidad de la obra, porque, de un lado, el régimen jurídico del que se da cuenta es en una gran parte el común para las entidades locales (así, la mayor parte de los volúmenes 1 y 3 y el 2), y de otro, porque en aquellas materias que se circunscriben al ámbito municipal, prácticamente se agota el régimen local común existente, como sucede con las materias relativas a las actividades y servicios correspondientes a los volúmenes 4 y 5. En último término, los autores pueden estimar que la denominación alternativa, referida a la Administración Municipal, reduce el contenido real de la obra. En cualquier caso, se trata de un aspecto

más anecdótico y formal que sustantivo, aunque me ha parecido oportuno aludirlo y tratar de despearlo para evitar en el lector posibles equívocos o prejuicios.

La obra en sus 5 volúmenes presenta en mi opinión al menos tres importantes características que avalan su relevancia para el jurista. De una parte, ofrece un amplio y valioso material para el estudio y la reflexión que, sin merma de su profundidad de análisis, permite a legos y expertos instruirse en parcelas específicas del régimen jurídico de las administraciones locales. En segundo lugar, ésta es una obra con un claro valor añadido, dado el esfuerzo de sus autores por ofrecer al lector lo nuclear de las materias que se estudian, lo que logran sobradamente, haciendo válido su título. Por último, la solvencia de la dirección y del equipo de autores constituyen una garantía plena del acierto, calidad y rigor de los contenidos y, en la medida en que dependa de ellos, de la continuidad y actualización de la obra.

Pedro ESCRIBANO COLLADO  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Sevilla

**ANNA MARÍA GARCÍA ROVIRA, *España, ¿nación de naciones?* (Ed. Marcial Pons, Historia Estudios, 2002).**

*Una nación —España, por ejemplo— es el resultado de un movimiento multimilenario de «integración». La nación es una unidad de convivencia humana fundada en ciertos principios que producen su unitariedad, cohesión etc... La unidad social es ante todo un hecho y nos hacemos la siguiente reflexión ¿de qué componentes ha resultado esa integración que llamamos España? La integración nacional ha integrado otras sociedades preexistentes y prenacionales. Pues bien, uno de los métodos que hay que seguir para entender, penetrar bien, lo que es la actual sociedad unitaria española es investigar rehaciendo hacia atrás ese proceso integrador, cuales han sido esas sociedades, diríamos independientes fundidas en la actual.*

(Carta de José Ortega y Gasset a Julio Caro Baroja, 19 de octubre de 1949)

La significación exacta del concepto y término nación de posible aplicación a Cataluña (*Cataluña es una nación*). Artículo 1.1 del proyecto de

nuevo Estatuto Catalán), su encaje con el artículo segundo de la Constitución vigente (*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades que la integran*) y especialmente las consecuencias políticas que todo ello puede tener para el actual Estado de las Autonomías, son cuestiones que apasionan a los políticos y quizás un poco menos a los ciudadanos <sup>1</sup>. ¿Es España (el Estado español, según algunos) una sola Nación o una Nación de naciones o un conjunto de naciones? Sobre esta cuestión, aparecen todos los días en los medios de comunicación, opiniones y reflexiones más o menos atinadas ante las que el ciudadano espectador del debate político se encuentra un tanto desorientado, más allá de cuales sean sus preferencias de partido.

Por ello, a quien le interese formarse un juicio propio le puede resultar de utilidad la lectura de libros como el que proponemos *España ¿nación de naciones?* que ofrece las aportaciones de un debate, por supuesto no concordante en todas sus apreciaciones, en el que participaron especialistas —historiadores y politólogos— reunidos en las I Jornadas Jaume Vicens Vives organizadas por la Universidad de Girona. Las aportaciones presentadas y debatidas en esta Jornada fueron publicadas en la revista *Ayer* a finales de 1999 y editadas en 2002 en forma de libro. Posteriormente alguno de los participantes o comprometidos a participar ha seguido avanzando en sus conclusiones <sup>2</sup>.

Del conjunto de reflexiones, expresadas desde distintos ángulos y enfoques, entiendo que el lector puede entresacar los siguientes cinco puntos a debate:

1. ¿Hubo o no nación española antes de 1812?
2. Carácter del proyecto nacional español. Privatización del Estado al servicio de las clases burguesas propietarias
3. Cómo y por qué surgen los proyectos identitarios distintos del proyecto de identidad nacional impulsado por el Gobierno central
4. El concepto de nación (cultural) y de nacionalidad
5. España ¿Nación de naciones?

<sup>1</sup> En el último Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas correspondiente al mes de diciembre de 2005 (estudio núm. 2.630) los problemas relativos a «Los nacionalismos» y a «La reforma de los Estatutos de Autonomía», ocupaban los lugares 26 y 30 entre 32 posibles respuestas.

<sup>2</sup> Me refiero en concreto a José RAMÓN RECALDE con *Fe de Vida* y a José ALVAREZ JUNCO con *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*.

1. *¿Hubo o no nació española antes de 1812?*

Sobre esta primera cuestión es afirmación general señalar que el concepto de nación como base del Estado es una creación de la Revolución Francesa que situó en ella la soberanía que es la crea y sostiene al propio Estado<sup>3</sup>. Sin embargo, Antonio Elorza, catedrático de Ciencia Política, en un reciente artículo<sup>4</sup>, que ha generado incidentalmente una breve polémica con el también catedrático de Historia de los Movimientos Sociales y Políticos, José Álvarez Junco, se interroga sobre los precedentes históricos del concepto y afirma que «la nación española no fue un invento de la revolución liberal» sino que la identidad hispánica tiene unos larguísimos antecedentes que se remontan al siglo VIII de nuestra Era. «No es —dice— el debate en las Cortes (de Cádiz) lo que hace entrar en escena a la nación y a la soberanía nacional españolas; es la generalizada asunción de ambas lo que determina la convocatoria de Cortes. La Constitución procede de la nación española, y no a la inversa, surgiendo al mismo tiempo la imagen de su composición plural». Lo que hubo antes del siglo XIX, sería lo que Maravall llamara «protonacionalismo» esto es, un proceso identitario de carácter colectivo, decantado a través de los siglos que no adquiriría el sentido de nación hasta la eclosión gaditana. En este sentido se pronuncia también Álvarez Junco, quien diferencia entre identidad española primigenia, que él llama «patriotismo étnico» y de la que dice «posee una antigüedad y persistencia comparable a las más antiguas de Europa» e identidad nacional surgida a partir del liberalismo e impulsada por las *élites* urbanas a lo largo de la centuria.

2. *Carácter del proyecto nacional español. Privatización del Estado al servicio de las clases burguesas propietarias*

Dice Borja de Riquer en este libro que la idea de la nación es el resultado de un proceso de construcción social y político y que en España, por lo que respecta al proyecto nacional centralista es inseparable del proceso de construcción del Estado liberal al que la nueva identidad nacional legitima políticamente y da prestigio y consenso social y cultural.

Dos factores se destacan en ese proceso de identificación entre Estado liberal y nación: su carácter expansivo —colonizador, lo llama este

autor en expresión poco afortunada, a nuestro juicio— y su incorporación a la vida política económica y social nacional, lo que significa una combinación de:

- Impulsos de desarrollo material: va unido a transformaciones económicas y sociales.
- Medidas coactivas y destructoras de los viejos sentimientos comunitarios.
- Iniciativas culturales integradoras.

Destaca este autor como para legitimar al Estado-nación, las elites políticas europeas del siglo XIX tuvieron que hacer frente al reto de articular nuevas formas de integración política, cultural y social. Llegaron a ello por dos vías: la democratización política, integrando en la vida política oficial a las fuerzas emergentes (Alemania, Francia, Italia) o la opción conservadora, difundiendo un nacionalismo estatista, de carácter esencialista, histórico y nostálgico, obviando la democratización del sistema político y dificultando la participación ciudadana, cuyo ejemplo histórico sería Cánovas del Castillo en España quien excluye deliberadamente a las masas de la participación política, en alianza con los postulados del catolicismo integral. La contrapartida de esta visión de la nación española como identidad unitaria conservadora y católica, que sustrae del debate político las relaciones con los ciudadanos es la inhibición de éstos respecto de los asuntos públicos, la negación de la España plural y diversa y en definitiva la forja de la idea de las dos Españas.

Ahondando en esta idea, Juan Sisinio Pérez Garzón, catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad de Castilla-La Mancha, dice que el nacionalismo español se configura ante todo desde el eje vertebrador del proceso de organización de unas nuevas relaciones de propiedad (lucha por la propiedad de la tierra y organización de un mercado nacional con una mercancía tan decisiva como la tierra); se nacionaliza la propiedad feudal para de inmediato privatizarla como propiedad burguesa. La nación española, especialmente a partir de la desamortización, es una nación de propietarios burgueses, a los que se les garantiza constitucionalmente sus derechos de propiedad. Para crear el espacio del mercado y del Estado nacional se necesitaron instituciones de consenso, como la Iglesia y la escuela, el parlamento y la prensa e instituciones coercitivas como la fiscalidad —nunca hubo fiscalidad progresiva sobre la renta como previó el legislador

<sup>3</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudio preliminar a la selección de textos de Manuel Azaña. Sobre la autonomía política de Cataluña*, Tecnos, 2005.

<sup>4</sup> Antonio ELORZA, «La nación española», *El País*, 21 de noviembre de 2005.

gaditano—, la justicia, el ejército y la guardia civil. Pieza clave fue el control de las alcaldías, que produjo la primera pugna del liberalismo, entre moderados y progresistas. Los gobiernos locales, al igual que los provinciales y nacional, sustraídos del control parlamentario y judicial, exentos de fiscalización contencioso administrativa, cayeron en la irresponsabilidad y permitieron la creación de tramas de caciquismo.

Las exigencias populares que no encajaban en ese tipo de Estado controlado por las clases propietarias obtendrán cobijo bajo el federalismo republicano como respuesta alternativa social y política. A lo largo del siglo XIX habrá una tensión entre centralismo y federalismo, a lo que habrá que sumar un tercer elemento, el foralismo tradicionalista.

### 3. *Cómo y por qué surgen los proyectos identitarios distintos del proyecto de identidad nacional impulsado por el Gobierno central*

La tercera cuestión tiene diferentes respuestas para los casos vasco<sup>5</sup> y catalán. Reduciéndonos exclusivamente al comentario de este último, conviene observar, retrotrayéndonos al siglo XIX, el hecho de que la participación de los catalanes en el sistema liberal fue escasa, como demuestran los datos: solo 3 presidentes de Gobiernos catalanes en 115 gabinetes desde 1814 a 1899, 22 ministros catalanes entre 850 (poco más el 2%). Este «retraimiento», manejado como tópico por el catalanismo, se puede entender debido a la constatación de las escasas posibilidades de influencia en la excluyente vida política desde 1843 y fue causa de la «desafección» progresiva de las *élites* catalanas a los Gobiernos españoles por considerar éstas que «sus problemas no eran atendidos convenientemente por los Gobiernos» (Borja de Riquer). Será en este marco histórico cuando surjan en Cataluña dos proyectos identitarios distintos: uno «basado en la catalanidad mitifica-

da por el discurso romántico y ruralizante de la *Renaixensa*» y otro construido a partir de la idea de la España plural y democrática de los federales.

El Sexenio Democrático permitirá evidenciar el sentido anticentralista existente en la sociedad catalana y su deseo de reforma del Estado liberal español. Fracasado éste, la opción por un nacionalismo estatista, conservador y anticentralista frente a la alternativa por la democratización política, será la elegida por Cánovas, artífice principal de la Restauración en alianza con la Iglesia. Desaparece, dice Borja de Riquer, del mundo oficial la idea de nación como pacto político entre ciudadanos. «Ahora la nación oficial es algo al margen de la voluntad de los hombres, es algo heredado, es la obra de Dios o de la Naturaleza»<sup>6</sup>. La Restauración permitirá el surgimiento de movimientos identitarios distintos al centralista, alimentados por esa sensación espiritualista de «no nos hacen caso en Madrid», unida quizás como expresaba gráficamente Azaña a «cierta altanería resultante de la riqueza, al compararse con otras partes de España, mucho más pobres»<sup>7</sup> y que dieron lugar al nacimiento de «nuevas organizaciones, publicaciones y plataformas ciudadanas (ateneos, centros, casals, certámenes culturales etc.) que permitirán que se sumen a la causa gentes de diversos sectores sociales». A partir de entonces es cuando la causa del catalanismo se politiza. El sentimiento de pertenencia a una comunidad específica condujo a reivindicar el derecho a defender no solo una lengua, unas tradiciones o un derecho particulares sino también a exigir unas instituciones políticas y administrativas catalanas. Al final de la dictadura primorriverista el sentimiento republicano y catalanista había aumentado considerablemente hasta hacer eclosión con el nacimiento de la formación Esquerra Republicana<sup>8</sup> cuyo éxito en las elecciones municipales de 1931 sorprenderá a todos. El resto de la historia discurre por derroteros de todos conocidos.

<sup>5</sup> Con referencia al caso vasco, Joseba AGUIRREAZKUENAGA señala en este libro que antes de finales del siglo XIX, las élites gobernantes del País Vasco, tanto de viejo como de nuevo cuño, esto es, los aristócratas y la burguesía urbana comercial, definieron un poder político propio en el marco del nuevo Estado liberal español, una suerte de patriotismo foral, alejado del de las clases populares canalizado este último políticamente a través del carlismo.

<sup>6</sup> En su famoso discurso en el Ateneo de Madrid, el 6 de noviembre de 1822, Cánovas presentaba a España como una «nación permanente», como una «realidad indisoluble», era la «obra de Dios o si alguno o muchos de vosotros lo preferís, de la naturaleza». «La patria es para nosotros tan sagrada como nuestro cuerpo, y más, como nuestra misma familia y más».

<sup>7</sup> Manuel AZAÑA, «Artículos sobre la Guerra en España», *Obras completas*, tomo III, Editorial Oasis, p. 506.

<sup>8</sup> Esquerra Republicana fue la formación política resultante de la Conferencia de Esquerras celebrada en Sans del 17 al 19 de marzo de 1931 fundada como fusión de tres organizaciones precedentes: el Estado Catalán de Francesc Macià, el Partido Republicano Catalán de Lluís Companys y el grupo de La Opinión de Joan Lluhí, así como de otras varias agrupaciones comarcales y locales.

#### 4. *El concepto de nación (cultural) y de nacionalidad*

En estos tiempos, con motivo de la negociación del Estatuto catalán, hemos oído hablar del concepto de nación cultural en oposición al de nación soberana. Así Peces-Barba en un reciente artículo <sup>9</sup> diferencia Cataluña y España, diciendo que «Cataluña no es una nación con el mismo contenido que España porque no supone poder constituyente ni soberanía... pero sí reúne las condiciones de una nación cultural. Se correspondería este aserto con el concepto historiográfico de España como «nación de naciones culturales» y no político defendido en su momento por Jover Zamora.

Hoy coinciden en el mundo dos conceptos de nación, igualmente válidos: la nación como suma de ciudadanos de un Estado iguales en derechos y la nación como entidad colectiva dotada de una lengua específica, de una cultura y tradiciones históricas propias. Son los conceptos de estado-nación, de raigambre francesa y de nación cultural, de origen germánico. Ambas concepciones coexisten desde hace por lo menos dos siglos y tienen sus respectivas esferas de influencia como ha puesto de relieve la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa <sup>10</sup>, en su reciente reunión del 23 al 26 de enero de 2006. José Ramón Recalde, en este libro, llama a este último concepto «espíritu del pueblo» o «nacionalidad cultural» denotando la ambigüedad de su uso.

La Constitución española fundamentada en la «indisoluble unidad de la Nación española» incorporó un concepto que es el de la «nacionalidad» y que fuera de su significado originario (nacionalidad = condición de nacional) está llamado a jugar un papel relevante como sinónimo de nación cultural, como prueba el llamado acuerdo Zapatero-Más sobre el Estatuto Catalán <sup>11</sup>. Más

difícil resulta discernir cuáles son las nacionalidades y cuales las regiones. El libro, recientemente publicado por el MAP, «El Estado Autonómico» en su Glosario de Términos Autonómicos dice que nacionalidades son «los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente un proyecto de Estatuto de Autonomía (D.T. 2ª C.E.). Se denominan también nacionalidades históricas. Son Cataluña, el País Vasco y Galicia» mientras que regiones son «las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes; los territorios insulares o las provincias con entidad regional histórica (art.143.1 C.E.)» <sup>12</sup>. Sin embargo, la doctrina interpreta, de forma pacífica que la dicotomía semántica nacionalidad/región «permite que cada Estatuto adopte la denominación que prefiera» y que «no existe efecto jurídico alguno si una Comunidad se califica de nacionalidad o región» <sup>13</sup>.

#### 5. *España, ¿nación de naciones?*

Este es el interrogante que deja abierto el libro y que le da título. No se trata, por supuesto de una cuestión semántica, ni siquiera tampoco de ver cual sea su encaje constitucional actual, sino de «hacer una valoración, mas allá del contraste formal, con lo que representa la exigencia de la cohesión del Estado» (Elorza) <sup>14</sup>. Para estudiarlo deberíamos pedir la concurrencia de otras ciencias, aparte del Derecho, como la Historia, la Sociología, la psicología cultural etc. Como dice Alvarez Junco <sup>15</sup> de lo que se trata es de la búsqueda de una fórmula de convivencia para España que no debe partir de las «naciones que componen el Estado» sino de la complejidad de las sociedades contemporáneas». Hoy día los ciudadanos tenemos distintas referencias identitarias Somos ciudadanos de un país, vivimos en una Comunidad Autónoma, somos vecinos de un municipio, venimos de otro donde tenemos nuestros orígenes, so-

<sup>9</sup> Gregorio PECES-BARBA MARTÍNEZ, «España como poder constituyente», *El País*, 5 de enero de 2006.

<sup>10</sup> ASAMBLEA PARLAMENTARIA DEL CONSEJO DE EUROPA, *El concepto de nación*, Doc. 10762, 13 de diciembre de 2005.

<sup>11</sup> **Preámbulo:** El Parlamento de Cataluña recogiendo el sentimiento y la voluntad de los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña, ha definido a Cataluña como nación. Esta realidad nacional tiene su traducción en el artículo 2 de la Constitución española, que define a Cataluña como nacionalidad. Artículo 1. Cataluña, como nacionalidad y para acceder a su autogobierno, se constituyen Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica. (Fuente *El País*, 23 de enero de 2006).

<sup>12</sup> *España. El Estado Autonómico*, Ministerio de Administraciones Públicas. Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2005, pp. 366 y 374.

<sup>13</sup> PÉREZ CALVO, A., *La nación en la Constitución española. Estado, Nación y Soberanía (Problemas actuales de Europa)*, Madrid, Departamento de Publicaciones del Senado, citado por Eduardo VÍRGULA FORURIA, *Nación y nacionalidades en la Constitución. Estado Autonómico. Integración, solidaridad y diversidad*, vol. 2, Estudios Goberna, Ministerio de Administraciones Públicas, Editorial Colex, INAP, 2005, p. 164.

<sup>14</sup> Antonio ELORZA, «La solución federal», *El País*, 29 de septiembre de 2005.

<sup>15</sup> José ÁLVAREZ JUNCO, «¿Puede ser España un Estado multinacional? Cataluña vista desde España», en *El País*, 15 de enero de 2006.

mos europeos, tenemos una conciencia global etc, habemos, en suma múltiples identidades. «Seguramente —y ésta es una frase de José Ramón Recalde, contenida en este libro— es más útil hoy prescindir de la apelación a las ideas nación y nacionalismo y enfrentarnos a la tarea de organizar una convivencia social y política entre ciudadanos, que al mismo tiempo se sienten pertenecientes a entidades colectivas distintas».

Manuel MARTÍNEZ BARGUEÑO  
Subdirector General de Estudios,  
Documentación y Publicaciones  
Ministerio de Administraciones Públicas

**ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M.<sup>a</sup> L.,**  
*El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos*, Prólogo de A. SÁNCHEZ BLANCO, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2005, 257 pp.

1. Es hecho evidente que la actividad turística, caracterizada tanto por la afluencia y el desplazamiento de personas como por el consumo de servicios, constituye uno de los pilares fundamentales de la economía nacional, pero también es una cuestión meridianamente clara el que puede ocasionar efectos perjudiciales para el medio ambiente. Ciertamente es, por tanto, que el turismo genera numerosos ingresos y empleo, aunque su práctica descontrolada puede incidir de forma negativa en los elementos naturales que integran el entorno. El desarrollo de las actividades turísticas necesita, pues, de un medio ambiente bien conservado y atractivo, pero también contribuye a su deterioro que, a su vez, irradia y se proyecta sobre la propia actividad. Por consiguiente, en virtud del fenómeno «localización» que rige en la industria turística, la calidad de los productos de esta naturaleza es menor cuando su puesta a disposición del mercado se realiza en detrimento de bienes y valores ambientales.

Sin perder de vista lo anteriormente expresado, debe destacarse que los espacios naturales protegidos son bienes ambientales con un fuerte atractivo turístico, lo que los convierte en auténticos recursos de esta clase. Dice la profesora Roca Fernández-Castanys, en esta obra monográfica, que «la evolución de las preferencias turísticas de los últimos años, desde el modelo tradicional de «sol y playa» hacia otras formas de turismo, ha convertido a los espacios naturales protegidos en

uno de los modelos estrella de los «nuevos turistas» que encuentran en estas privilegiadas áreas una sugestiva alternativa a los productos tradicionales».

El turismo que generan los espacios naturales se practica en su interior, por ello, el daño irrogado como consecuencia del desarrollo de esta tipología de industrias irremediadamente degrada sus elementos y valores ambientales y, con ello, la calidad de los productos, en y por esta fuente, generados y ofertados. El aprovechamiento turístico de estos enclaves naturales exige un compromiso excelso de responsabilidad medioambiental y en todo supuesto su desarrollo ha de producirse con adaptación plena a las exigencias ambientales.

No debe considerarse al turismo como actividad reñida con la preservación del ambiente y de los elementos naturales que lo integran, como es el supuesto de los espacios naturales protegidos, bien al contrario, la existencia de recursos ambientales convenientemente conservados y protegidos constituye un imprescindible atractivo turístico y fomenta el desarrollo de esta industria. De esta forma, los recursos naturales pueden verse beneficiados por el desarrollo de una actividad turística celosamente organizada y regulada, orientada, como establece el artículo 45 de la Constitución, al «disfrute» del ambiente y a la mejora y protección de los elementos naturales que lo integran. La actividad económica (turística) y la protección del medio ambiente son dos bienes constitucionalmente protegidos que pueden beneficiarse en simbiosis cuasi perfecta, y aun cuando pudieran ser objeto de conflicto, la acción de los poderes públicos debe en todo momento encaminarse hacia su compatibilidad, armonización y penetración, es ésta la línea en la que se ha pronunciado nuestro Tribunal Constitucional, en la Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre, a propósito de un conflicto de intereses, en este caso entre el sector económico-minero y la protección del medio ambiente.

2. La profesora Roca Fernández-Castanys en esta obra, con meritoria claridad expositiva, metodología acertada y rigor científico evidentes realiza un significativo estudio del aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos, para lo cual bucea con hondura en la legislación, en la doctrina y en la jurisprudencia, incorporando datos, como señala el profesor Sánchez Blanco en el prólogo que realiza a este libro, «con exquisito rigor académico».

La obra se estructura en cinco capítulos dedicados respectivamente al aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos en la legisla-

ción española y su evolución histórica, la regulación de las actividades turísticas en los espacios naturales protegidos y la distribución de competencias, el turismo y los espacios naturales protegidos en el derecho internacional y comunitario, el aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos en la legislación estatal y autonómica, y, finalmente, el turismo en espacios protegidos, con especial referencia a la planificación.

En el primero de los capítulos citados se realiza un breve pero valioso estudio sobre la evolución histórica de la legislación sobre espacios naturales protegidos, desde la Ley de Parques Nacionales de 1916 hasta la vigente Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres de 1989. Dos serían los puntos que la autora precisa: la ausencia de previsiones turísticas en esta normativa y la introducción del ingrediente medioambiental, desde una finalidad, en origen, recreativa.

Con acierto, a mi juicio, y con rigor preciso, en el capítulo segundo, se realiza un pormenorizado estudio del sistema de distribución de competencias entre las distintas Administraciones Públicas, cuestión de inevitable tratamiento en una obra de estas características puesto que, como indica la propia autora, «la indagación de la Administración competente para regular las actividades turísticas en el interior de los espacios naturales protegidos aparece condicionada por la averiguación previa de la que lo sea respecto de dichos espacios». Pero es que, además, la delimitación de competencias en este ámbito encierra dos dificultades fundamentales: de una parte el que los espacios naturales protegidos no estén contemplados como título competencial específico en los artículos 148 y 149 de la Constitución y, de otra, la necesidad de proyectar sobre los mismos la materia turística, sujeta a un régimen de distribución de competencias distinto.

En el ámbito comunitario, abordado en el capítulo tercero del estudio, parece constante la apuesta por compatibilizar el desarrollo turístico con la protección del medio ambiente. La normativa de la Comunidad Europea sobre una y otra materia contempla al medio ambiente como recurso turístico cuya preservación, conservación y mantenimiento en buen estado lo convierten en instrumento necesario para propiciar el que puedan prosperar las actividades turísticas, de ahí que resulte necesaria, cada vez más, la adaptación de éstas a las exigencias ecológicas. El problema posiblemente esté en la naturaleza jurídica de la fuente donde se recogen estas declaraciones, por ello, como indica la profesora Roca Fernández-Castany, se hace necesaria la existencia de una

legislación específica y sistemática del sector que vincule a los Estados en este sentido.

Es altamente meritorio el detallado y cualificado estudio de la legislación estatal y autonómica sobre espacios naturales protegidos que se lleva a cabo en el cuarto capítulo, incidiendo sobre aquellos contenidos de tales normas especialmente significativos sobre el aprovechamiento turístico de estos espacios. En cuanto a la Ley estatal sobre Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres, se destaca el diverso grado de protección que ésta dispensa a las distintas figuras que recoge, lo que conlleva que las posibilidades turísticas no sean iguales en cada una de ellas. Asimismo se contempla la planificación a la que se atribuye la condición de instrumento preventivo por excelencia para la regulación del uso turístico de estos espacios en tanto en cuanto permite la realización de un diagnóstico previo, fundamental para la conjugación y armonización del interés ambiental y el desarrollo económico.

Por su parte, el legislador autonómico ha contemplado un amplio espectro de figuras protectoras que, pese a la singularidad de algunas de ellas, en su mayor parte vienen a ser variantes extrapoladas de las contempladas en la Ley estatal. Comparto con la autora que en muchas ocasiones no hubiera sido preciso arbitrar tipos específicos distintos a los ya previstos por el legislador estatal sino prever las medidas adicionales que aseguraran la plena efectividad de las ya existentes, pues no se trata tanto de aumentar las categorías como de arbitrar medidas para su eficaz protección.

Finalmente, en el último capítulo, se estudian las distintas figuras de planeamiento contempladas en la normativa sobre espacios naturales protegidos. La autora se detiene concienzudamente en cada una de ellas, y observa y remarca su importancia al considerarlas acertadamente, y en opinión que comparto, como instrumentos de carácter preventivo de utilidad imprescindible para el desarrollo de las actividades turísticas en el interior de estos espacios sin merma de sus valores ambientales. Si a través de estas figuras de planeamiento, de forma precisa, se van a establecer las condiciones en que determinadas actividades pueden desarrollarse en el interior de estas áreas, el equilibrio entre el desarrollo turístico y la protección del medio ambiente va a venir determinado por el acierto en su elaboración y por la aplicación que de las mismas se haga.

En definitiva, el trabajo y el esfuerzo más que evidentes realizados por la autora a través de toda



la obra demuestran claramente un conocimiento exhaustivo de la materia, un absoluto rigor expositivo y científico y una aportación de soluciones jurídicas imprescindibles a tener en cuenta en cuestión de tanta trascendencia en la actualidad como es la de los espacios naturales protegidos y su aprovechamiento turístico, lo que convierte a este estudio en libro de imprescindible manejo y referencia en la materia.

José PÉREZ MARTOS  
 Profesor Titular de Derecho Administrativo  
 Universidad de Granada

**GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, Jorge: *Derecho administrativo en la contratación entre privados (sociedades, fundaciones, concesionarios y sectores excluidos)*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2005.**

Son muchos los problemas que presenta la aplicación de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, principalmente, aquellos derivados de la existencia de personificaciones privadas de la Administración y de la posibilidad de controlar su actividad contractual por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Este es, precisamente, el objeto de este libro: reflexionar sobre las cuestiones anteriormente expuestas y sobre su incidencia en nuestro ordenamiento jurídico.

Tal y como indica ya el profesor de Derecho Administrativo Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT en el interesante prólogo que ha redactado para esta monografía, pueden distinguirse dos partes en ella: una primera, dedicada a la aplicación del régimen contractual público a sujetos privados y una segunda relativa a la extensión del control del orden jurisdiccional contencioso-administrativo a la actividad contractual de estos sujetos privados. Hay que advertir, asimismo, que, la reciente jurisprudencia del TJCE ha ido confirmando las ideas expuestas por el autor en su obra.

La parte primera está estructurada en tres capítulos. El primero de ellos, titulado «Ámbito subjetivo de aplicación del Derecho europeo de la contratación pública», comienza indicando cuáles son los objetivos europeos de contratación (libre competencia y apertura de mercados a la competencia), para continuar enumerando los principios de contratación europea. Pero en lo que centra su

atención el autor en este capítulo es en la interpretación de lo que ha de entenderse por poderes adjudicadores y organismos públicos, en los términos de la Directiva 2004/18 y de las Directivas refundidas 92/50, 93/36, 93/37. Para ello, analiza la literalidad de las Directivas conjuntamente con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Uno de los conceptos más complejos de las citadas Directivas es el de «organismo de Derecho público», al que el autor le dedica una explicación pormenorizada. De las notas esenciales de los organismos de Derecho público exigidas por las directivas (atención a necesidades de interés general, personalidad jurídica, estrecha dependencia de los poderes públicos...) es todo lo referido a la nota de la «no mercantilidad» lo que presenta mayores problemas.

Las Directivas no serán aplicables a los organismos que, aun cumpliendo con las citadas notas esenciales, desarrollen su actividad con carácter mercantil o industrial. Es ahí donde reside, precisamente, el problema: en determinar qué ha de entenderse por actividad mercantil o industrial. A esta cuestión dedica el autor varias páginas, en las que apoya sus razonamientos en Sentencias como *Feria de Milán*, de 10 de mayo de 2001 (asuntos acumulados C-223/99 y C-260/99, Rec. P. I-3605) o *Korhonen*, de 22 de mayo de 2003 (C-18/01, Rec. p. I-5321).

El segundo capítulo, titulado «Personificaciones privadas de la Administración sometidas a la contratación pública», comienza por poner de manifiesto la transposición deficiente de las directivas europeas, de tal manera que el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas sigue sin contemplar determinados sujetos formalmente privados, que podrían llegar a quedar obligados de acuerdo con lo dispuesto en las Directivas.

Analiza el autor en este capítulo los arts. 1.3, 2.1 y 2.2 de la Ley de Contratos, relativos a los organismos autónomos, entidades de Derecho público, sociedades y régimen contractual de las fundaciones, además de la Disposición Adicional sexta. A través de estos preceptos, observa cómo la Ley de Contratos extiende su ámbito de aplicación subjetivo más allá de las personificaciones jurídico-públicas.

Para finalizar la exposición de este capítulo, nos habla de las sociedades de la Administración que operan en los sectores excluidos: agua, energía, transportes, telecomunicaciones y, en su caso, servicios postales. A estas alturas de la

obra, el autor ya se ha encargado de resaltar insistentemente los motivos por los que el Derecho comunitario extiende las normas de contratación administrativa a sujetos privados. Como sabemos, en ocasiones, la adjudicación de sus contratos puede verse influida por autoridades que les conceden derechos especiales o exclusivos. Para evitar esta situación, surgen las Directivas 90/531/CEE y 93/38 CE. Dedicar, por tanto, el resto del capítulo a exponer la regulación de la materia en el Derecho español, el ámbito subjetivo y la transposición española del régimen contractual de los sectores excluidos.

Lleva por título el capítulo tercero «Ampliación de la contratación pública a auténticos sujetos privados». Es decir, adquieren protagonismo en este capítulo los sujetos privados subvencionados, concesionarios, entidades urbanizadoras, corporaciones de derecho público, empresas privadas... No es este lugar para hacer un comentario más o menos extenso sobre cada uno de estos sujetos, pero sí merece la pena hacer una sucinta referencia a la doctrina del Tribunal de Luxemburgo sobre entidades urbanizadoras. Jorge GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ reproduce la conclusión del Tribunal en la que se admite la disociación de la condición de contratista y la de ejecutor de obra e incluso la disociación de la condición de poder público adjudicador de la de obligado a aplicar las normas contractuales, de manera que, el sujeto efectivamente obligado podría ser el contratista y no la entidad pública contratante.

«Extensión del control contencioso-administrativo a la actividad contractual de los sujetos privados» es el título de la parte segunda de la monografía, que a su vez está compuesta por dos capítulos. En esta ocasión, me parece más apropiado realizar una exposición conjunta del contenido de ambos.

La primera de las cuestiones que intenta resolver el autor en esta parte es la de la elección del orden jurisdiccional más conveniente para conocer de litigios entre sujetos privados. En este sentido, lo primero que hace es analizar la aptitud del orden jurisdiccional contencioso-administrativo para conocer de estas materias estudiando el marco legal: Constitución española y Directivas. Tras esta operación, analiza la figura del juicio administrativo entre sujetos privados en la tradición del contencioso-administrativo español, apoyándose en esta labor en la mejor doctrina representada, entre otros autores, por los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA, PARADA VÁZQUEZ o SANTAMARÍA PASTOR. Desde esta perspectiva, Jorge GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ se pronuncia, en reiteradas ocasiones, acerca de la conveniencia de que

sea la justicia administrativa la competente para conocer de todas las pretensiones fundadas en Derecho Administrativo, puesto que la considera mejor cualificada técnicamente para su resolución.

Como no podría ser de otra manera, al fenómeno de la huida del Derecho Administrativo dedica el autor varias páginas. Este fenómeno tiene varias manifestaciones, entre ellas y en lo que aquí nos interesa, cabe citar la utilización de personificaciones privadas de la Administración, el sometimiento al Derecho privado de personificaciones públicas, elusión de determinadas garantías en licitaciones públicas... Pero en relación con este fenómeno, lo que, en mi opinión, merece un especial tratamiento es la doctrina del levantamiento del velo, que dio lugar como es sabido a una prolija jurisprudencia. El presupuesto de aplicación de esta doctrina es el de una persona jurídica que esté siendo utilizada de manera fraudulenta o con abuso de derecho, de tal manera que lo que se pretende con su aplicación es prescindir de esa personalidad jurídica, atribuyendo al sujeto encubierto tras ella los efectos jurídicos de la actuación de la persona jurídica cuyo velo se ha levantado. Así entendida, se comprende que, cuando se utiliza esta figura en los supuestos de huida del Derecho Administrativo, no se buscan estos efectos sino otros bien distintos. Por tanto, si lo que se pretende es utilizar esta figura para contrarrestar el fenómeno de la huida, habría que estructurarla de manera distinta a cuando se aplica en el Derecho privado. Pero, según la opinión de Jorge GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, la solución más adecuada ante la huida de Derecho Administrativo pasa por un planteamiento expansivo del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Después de realizar una interpretación evolutiva del ámbito subjetivo de aplicación de la ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa analiza las posibilidades de enjuiciamiento de sujetos privados según la regulación contractual. Los actos de preparación y ejecución de contratos reciben un tratamiento especial en esta parte, recogiendo la opinión del profesor y magistrado BAENA DEL ALCÁZAR, que ha afirmado que, de acuerdo con la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, «sin duda ha de entenderse que el ámbito de la Jurisdicción deberá alcanzar también a las sociedades mercantiles del sector público, aunque no sean antes de derecho público, respecto a la preparación y adjudicación de los contratos.» Esta idea, resultante de la interpretación del art. 2 de la citada ley, es de gran importancia en esta materia, ya que, dentro de los límites establecidos por la Ley de Contratos, permite que a cualquier

sujeto, público o privado, le sean aplicadas las normas administrativas sobre preparación de contratos.

Crítica, en relación con este tema, la forzada construcción jurídica recogida en el art. 51 de la Ley sobre los procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones (Ley 48/1998, de 30 de diciembre) y extendida por la Disposición Adicional decimosexta de la Ley de Contratos a sociedades mercantiles y fundaciones públicas que actúan fuera de esos sectores. El art. 51 de la Ley 48/1998 otorga competencia a la Administración para resolver las reclamaciones contra sujetos privados por infracción de las normas contenidas en ella y es la misma Ley la que, en su art. 64, dispone que esas resoluciones agotan la vía administrativa, pudiendo ser impugnadas ante los Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. El autor considera injustificada la responsabilidad en la que se puede hacer incurrir a la Administración a causa de los incumplimientos en las relaciones entre estos sujetos

Después de todo lo anteriormente expuesto, parece indudable la conveniencia de la lectura de esta monografía para todo aquel que esté interesado en el fenómeno de la aplicación del Derecho Administrativo a la contratación entre privados. Es necesario que el ordenamiento jurídico se adapte a las transformaciones sociales, tanto en su vertiente sustantiva como procesal; nuestro modelo de Administración, caracterizado por su descentralización funcional, se sirve frecuentemente de personificaciones privadas y se relaciona habitualmente con sujetos privados. Por todo ello es de agradecer que Jorge GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ haya puesto a nuestro servicio sus amplios conocimientos en la materia a través de una monografía como la que aquí se comenta.

Diana SANTIAGO IGLESIAS  
Área de Derecho Administrativo  
de la Facultad de Derecho  
de la Universidad de Santiago

### **A. FORTES MARTÍN, *Vertidos y calidad ambiental de las aguas. Regulación jurídico-administrativa, Atelier, 2005, 192 pp.***

El libro que a continuación es objeto de recensión ha sido obra del profesor Antonio Fortés Martín de la Universidad Carlos III de Madrid, cuya línea de investigación se ocupa, entre otros,

del tema del medio ambiente, como es el caso de la monografía presentada.

Tras una breve introducción la materia se estructura en cinco capítulos donde se aborda de manera sistemática el régimen jurídico vigente en cuanto a calidad de las aguas, completándose la obra con un anexo legislativo que recoge la normativa más significativa, así como una extensa jurisprudencia en el ámbito español y europeo.

Comienza el autor, en el capítulo primero, con la referencia al marco europeo pues, como es sabido, es la Unión Europea la que a través de sus normas está impulsando modos de actuar homogéneos y éste es, de manera acertada, el inicio que merece todo recorrido legislativo, en este caso sobre vertidos a las aguas, mostrando una vez más la posición primordial que el agua constituye para la Unión Europea. Merece ser destacado del repaso de la normativa —que se inicia con el Primer Programa de Medio Ambiente de los años setenta— el estudio de la Directiva 2000/60, de 23 de octubre, Marco del Agua, pues ésta ha sido un punto de inflexión en la evolución de todo el Derecho de aguas, no sólo en lo que a la Comunidad respecta, sino también en cuanto a los Estados Miembros, ya que ha derivado en las recientes y notables reformas de las legislaciones nacionales, como la de 2003 del Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001 y la reforma de 2002 de la *Wasserhaushaltsgesetz* de la República Federal Alemana. Así, el esquema planteado para combatir la contaminación de las aguas —ya desde 1976 a través de la Directiva 76/464, seguido en la Directiva 80/68, y consagrado por la Directiva Marco— es el de la doble lista; esto es, una lista de sustancias cuyo vertido está totalmente prohibido, y que debe por tanto desaparecer, y otra lista en la que se incluyen sustancias cuyo vertido debe limitarse o reducirse; si bien, en base al pronunciamiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 29 de septiembre de 1999 ha de tenerse presente en la regulación de los vertidos que debe diferenciarse si los vertidos se pueden imputar a una persona o, por el contrario, se trata de una contaminación difusa, pues esta característica va a alterar los métodos utilizados en cuanto a la prevención del vertido. En el primero de los casos es necesaria la autorización ambiental previa, en el otro supuesto se aplican los denominados Programas específicos. Si nos centramos en el sistema de autorizaciones podemos extraer que el Derecho comunitario lo que hace es establecer un marco mínimo en cuanto a prohibiciones, marco que los Estados Miembros pueden ampliar, en el sentido de restringir la posibilidad de contaminar mediante esos vertidos. Pero como novedad de la Directiva de 2000 el

sistema de autorizaciones se plantea desde una perspectiva combinada en la que se fijan valores límites para la realización de vertidos y a la par se establecen objetivos o normas de calidad ambiental que todo medio acuático debe alcanzar (art. 10 DMA). Además de la citada DMA no pueden obviarse, y así las relata Antonio Fortés, otras normas cuyo objeto concreto es el del control de calidad de las aguas. Una de ellas es la Directiva 91/271, de 21 de mayo, que tanto camino labró a favor de una mejora en la calidad de las aguas en el ámbito urbano pues, con una vocación de amplitud, regula los vertidos de aguas residuales urbanas, pero también algunos determinados de aguas residuales industriales. Esta norma ha extendido en todo el ámbito comunitario la necesidad de estaciones de depuración y tratamiento de las aguas y sistemas colectores, requiriendo por parte de los Estados Miembros esfuerzos económicos y ambientales de gran importancia que se reflejan en el Informe de aplicación más reciente de 2003 y en los pronunciamientos del Tribunal bien concediendo prorrogas para su transposición y cumplimiento de las obligaciones, bien para condenar a los Estados por no cumplir con las obligaciones impuesta por la Direc-

tiva. Siguiendo con el esquema que va desde un mayor a un menor ámbito se aborda en el segundo capítulo del libro las normas en materia de vertidos en la legislación española. Tras un repaso de los antecedentes históricos de nuestro Derecho de aguas, antecedentes también del régimen jurídico en materia de vertidos, se llega al vigente Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001 y a sus reglamentos de desarrollo, revisión en la que también se incluyen la Ley de Costas de 1988 y la Ley de Puertos del Estado y de la Marina de 1992, así como la normativa autonómica que se centra en mayor medida en la realización de vertidos indirectos, esto a las redes de saneamiento. El círculo se cierra con las ordenanzas municipales y el papel determinante que juegan en la calidad ambiental de las aguas los municipios.

El tercer capítulo profundiza en las normas anteriores y estudia el régimen de vertidos tanto en el dominio público hidráulico, como en el dominio público marítimo-terrestre regímenes presididos por la prohibición general de realizar vertidos directos e indirectos de sustancias contaminantes. Sin embargo, este veto general no es absoluto y se ve relativizado en el caso de la concesión de una autorización (como regulan los arts. 100 y 101 TRLAg y el art.57.2 LC). Es interesante la cuestión que se plantea Antonio Fortés sobre la naturaleza de la actividad de vertido y que sugiere dos posibilidades: una, que se trata de una utilización del dominio público y otra, que estamos ante una

ocupación de dominio público, llegándose a la conclusión, respaldada por Betancor, de que no es, como se deduce de la necesaria autorización, un uso común especial o mera utilización, sino que se trata de una auténtica ocupación del dominio público y como tal se le considera un uso privativo, que debería someterse, en todo caso, a concesión administrativa. Bien a pesar de las argumentaciones anteriores y visto el carácter autorizatorio por el que ha optado el legislador español de la posibilidad de realizar vertidos pasa el autor a analizar detalladamente el sistema vigente. En primer lugar es objeto de análisis la adquisición del título autorizatorio, con todas su peculiaridad y requisitos. Dos apartados de este tercer capítulo deben ser ampliados. En primer lugar, aquel cuyo objeto es la introducción de la autorización ambiental integrada (Ley 16/2002, de 1 de julio), circunstancia que afecta a las autorizaciones de vertidos de cuencas intercomunitarias, sustituyéndose la anterior decisión de concesión de autorización por parte del Organismo de cuenca por un informe preceptivo y vinculante, que deberá por tanto determinar la concesión de la AAI, otorgada partir de la LCIPC por el organismo autonómico competente. Asimismo, y dado que nuestra Ley de Aguas de 2001 tiene como precedente la de 1985, se cuestionan los supuestos en los que se han otorgado meras autorizaciones provisionales, en base a la Ley de 1985 o incluso con referencia a la Ley de 1879. En segundo lugar, debemos incidir en las páginas dedicadas al estatuto jurídico de quién obtiene la autorización y de la Administración que la otorga. En cuanto al titular, y debido a que estamos ante un instrumento autorizatorio, la situación de quien obtiene una autorización se ve colmada de deberes y obligaciones, como es el caso de la Ley de Costas donde el aspirante a titular de una autorización debe justificar que no existe solución alternativa para la eliminación o tratamiento de los vertidos contaminantes que su emisión al dominio marítimo-terrestre, o en el caso de la autorización de vertidos al dominio público hidráulico donde se establece la obligación de satisfacer el canon de control de vertidos, aun sin contar con al necesaria autorización. La Administración adopta, principalmente, una posición de tutela y de policía frente a los titulares autorizados a realizar un vertido.

La realización de vertidos indirectos, aquellos realizados a las redes de saneamiento y alcantarillado, es el tema clave del capítulo cuarto, dando lugar con ello al análisis principal de la normativa de las Comunidades Autónomas y de las destacadas competencias municipales que se desprende de los arts.25 y 26 de la LRBRL, si bien el Estado impone también un marco a través del Real-Decreto Ley 11/1995, norma por la que se

traspone en nuestro Derecho la anterior Directiva 91/271, y de su precedente inmediato el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (1995-2005). En este caso tras determinar qué es un vertido urbano y qué es un vertido industrial centra su estudio Fortés en los vertidos de aguas residuales industriales y en la necesaria obtención previa de una autorización, según exige la Directiva 91/271, procedimiento que se desarrolla en el ámbito municipal o, en su caso, por el órgano autonómico competente. Al respecto nos alerta el autor de la posible concurrencia de títulos competenciales en el caso de vertidos industriales, pues si estos se realizan a la red de saneamiento es necesaria por una parte la autorización del Ayuntamiento y por otra el mismo ente local cuando realice el vertido al dominio público hidráulico también deberá solicitar la correspondiente autorización al Organismo de Cuenca. Destaca en esta parte de la obra el detallado manejo de la normativa autonómica —de la comunidad de Madrid, la Rioja y Murcia— pues se nos van dando pinceladas de la distinta normativa existente sobre la materia y a la vez se comentan las variedades introducidas en cada caso. De nuevo trayendo a colación un pronunciamiento del Tribunal Supremo, de 13 de abril de 2000, se destaca como la autorización no permite el libre vertido, sino que lo condiciona, lo limita y lo controla, ya que como muy bien señaló el Alto Tribunal «la obligación de depurar nace del hecho mismo de realizar el vertido», y no, aclaramos, por poseer una autorización. De ello deriva que previamente a la realización del vertido es necesario un pretratamiento de las aguas industriales que se pretenden verter de manera autorizada. Siguiendo la línea del capítulo anterior se analiza también en este caso el estatuto jurídico del titular de la autorización de vertidos, esto es sus deberes y obligaciones. Puesto que el número de obligaciones es elevado nos limitaremos aquí a destacar la tarea de autocontrol del propio titular, pues nos parece importante esta nueva perspectiva que se está introduciendo en el Derecho ambiental de optar por una mayor responsabilización de los particulares que realizan actividades perjudiciales para el medio ambiente. Además, las obligaciones derivadas de la actividad autorizada no recaen únicamente sobre su titular sino que es amplia y se extiende también a las instalaciones. En el lado opuesto se sitúa la Administración, que autoriza, con importantes facultades de supervisión pero también de dirección, en cuanto ella decide qué conductas y de qué manera deben realizarse. Se recurre a la cuestión de la naturaleza jurídica de la autorización, en este caso sectorializada, pues se trata de vertidos a los sistemas de saneamiento y alcantarillado. Basándose en el contenido y en las facultades se deriva

en la naturaleza de autorización constitutiva, donde la presencia pública es notable.

Y el quinto y último capítulo se dedica de manera breve a estudiar la naturaleza jurídica de las autorizaciones ambientales de vertido desde diferentes facetas; Bien como autorización de corte ambiental, como título constitutivo, como autorización simple y como acto mixto, autorizatorio-concesional. La primera de las reflexiones las realiza el autor basándose en una idea que se conoce en el Derecho alemán como los «ámbitos de referencia» (desarrollada por el profesor Schmidt-Assmann). Pues considera Antonio Fortes que un buen modo de comprobar si la teoría de la parte general del Derecho administrativo funciona es, precisamente, mediante su aplicación concreta en el Derecho especial, en este caso ambiental, de ahí el corte ambiental y las peculiaridades de la autorización de vertidos sirvan a tal finalidad. En la siguiente apreciación de la autorización de vertidos como título constitutivo se subraya este rasgo diferenciador respecto al concepto de autorización en sentido tradicional, y ello porque la Administración permite realizar una actividad, la de verter, sin que exista un derecho preexistente del titular a ello. En su justificación de que la autorización es una actividad ocasional no podemos sin embargo adherirnos a sus justificaciones, ya que en la línea de Sanz Rubiales —que el autor expresamente desecha— la concesión de la autorización por un plazo determinado hace que ésta no sea una actividad puntual, sino de *tracto sucesivo*. Por último se analiza el carácter de acto mixto de la autorización de vertidos que destaca la singularidad de este instrumento, y que lleva a plantarse quizás el surgimiento de una nueva categoría jurídica que reúne ambas modalidades, la autorización y la concesión.

Finalmente como conclusión de este se deduce el cambio de la política comunitaria en cuanto a la protección de las aguas, pues el factor determinante no va a ser ya sólo la cantidad, sino también la calidad de las aguas. Vista la evolución en el desarrollo de la obra y destacando, sin duda alguna, su exhaustividad, quizás quedaría apuntar una falta de referencia más amplia al ámbito autonómico que también de manera profusa ha establecido pautas y regula el tema de la calidad de las aguas, así como ya no un análisis de la normativa municipal que sería imposible por su casuismo, pero si sentar las bases y la situación que en estos momentos se vive en el ámbito municipal, ante la trasposición de la normativa comunitaria y la concurrencia de competencias que ello provoca entre los diferentes niveles territoriales.

Marta OLLER RUBERT  
Universidad Jaume I de Castellón