

sarrollo, sino de una política territorial que sirva de referencia para alcanzar un desarrollo sostenible de este espacio protegido» (pág. 892).

En fin, esta titánica obra lleva a cabo un certero diagnóstico del estado de aplicación del Derecho ambiental afrontado a partir de las distintas perspectivas y sectores del ordenamiento jurídico, desde que éste inicia su andadura en nuestro Estado vertebrado hasta nuestros días. De este modo, el *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, coordinado por LÓPEZ RAMÓN, constituye, por la inédita profundidad de su análisis, por el rigor y amplitud de sus planteamientos y la perspectiva polemista adoptada, un instrumento imprescindible para todos aquellos profesionales relacionados, tanto en su vertiente teórica como práctica, con la problemática de la protección del medio ambiente, materia de cuya importancia y relevancia nadie puede ya dudar. Las referencias realizadas deben ser, pues, entendidas como una amable invitación a la insustituible lectura de esta obra que, realizada con el tesón y la pericia propias de un reconocido grupo de profesores universitarios, nos descubre las entrañas de la protección ambiental, cuestión nuclear en estos convulsos inicios del siglo XXI.

Santiago M. ÁLVAREZ CARREÑO
Blanca SORO MATEO
Profesores Titulares
de Derecho Administrativo
Universidad de Murcia

MORCILLO MORENO, Juana: *Teoría y práctica de las cuestiones prejudiciales en el ámbito del Derecho Administrativo (Las posibles contradicciones entre resoluciones de distintos órdenes jurisdiccionales)* (Prólogo de Luis ORTEGA), La Ley, Madrid, 2007, 625 págs. (incluye anexo con formularios).

Juana MORCILLO MORENO aborda en esta monografía el tratamiento de una institución que hasta la fecha había quedado prácticamente abandonada en la teoría

administrativista. Si bien es cierto que existían estudios al respecto, dichos estudios no alcanzaban la exhaustividad del presente objeto de comentario, o bien eran propuestas de la doctrina procesalista. Se requería, por lo tanto, un análisis detallado desde la específica perspectiva iusadministrativa, que completara y continuara los anteriores. Con carácter introductorio quisiera destacar dos notas. En primer lugar, entiendo que el trabajo es muestra de un determinado signo de los tiempos. En segundo lugar, presenta una fenomenal relevancia práctica en un momento histórico no sólo de hipertrofia normativa, sino, quizás también, de hipertrofia jurisdiccional.

En lo concerniente al primero de los aspectos, cabría hacer referencia al contexto en el que se ha gestado el trabajo, que tiene como origen la tesis doctoral de la autora, realizada en la Universidad de Castilla-La Mancha bajo la dirección de los profesores Carmen CHINCHILLA MARÍN y Francisco DELGADO PIQUERAS. Entiendo, modestamente, que las tesis doctorales defendidas en los últimos años (aunque, desde luego, esto puede considerarse una tendencia general y no necesariamente un signo de los tiempos) podrían dividirse, (muy) *grosso modo*, en dos grandes grupos, ambos recipiendarios de tradiciones jurídicas consolidadas y ambos necesarios en la cadena que constituye la investigación. En uno de ellos se encontrarían aquellos trabajos que afrontan cuestiones novedosas, complejas, que replantean las relaciones entre el Estado y la sociedad. Es el caso, entre los posibles ejemplos, de los estudios sobre las normas técnicas (*ad ex* Marc TARRÉS) o sobre un fenómeno presente en sectores cada vez más numerosos como es el de la autorregulación regulada (Mercè DARNACULLETA). Podría ser el caso, también, del nuevo panorama jurídico que se presenta en el mundo de los títulos habilitantes, en el que surgen nuevas categorías con ocasión de los procesos liberalizadores (Luis ARROYO). En el segundo grupo se situarían los estudios que retoman cuestiones más clásicas, aunque no menos complejas que las anteriores, en los que se continúan los esfuerzos de autores anteriores por «recolocar» dichas instituciones clásicas en las sociedades modernas y/o re-

pensarlas desde nuevos prismas constitucionales y supranacionales. A título de ejemplo podrían citarse aquí el esfuerzo «normalizador» de las relaciones entre Administración y justicia en el marco de la ejecución de sentencias (Isaac MARTÍN), el análisis de los problemas que plantea la reversión expropiatoria en una sociedad acelerada (Isabel GALLEGO), o la necesidad de continuar clarificando el sentido y la aplicación del régimen español de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (Luis MEDINA). El estudio de la profesora MORCILLO MORENO se inserta en esta línea, esto es, la de repensar uno de los temas clásicos del Derecho Administrativo, la jurisdicción contencioso-administrativa, para preguntarse por algunos de sus modernos problemas.

El segundo aspecto que quisiera resaltar a título introductorio es el relativo a la fenomenal relevancia práctica de este estudio, circunstancia que enlaza con la afirmación con la que concluía el párrafo precedente. Las cuestiones prejudiciales en general, y en el Derecho Administrativo en particular, presentan una importancia práctica de primer orden. Ello ha sido planteado recientemente en términos críticos por Alejandro NIETO, quien se ha preguntado por la bondad y el carácter bienintencionado del sistema, en especial debido a los «viajes jurisdiccionales» (permítaseme la expresión) derivados de las remisiones que algunos tipos penales realizan a la correspondiente normativa administrativa. La autora es consciente de esta relevancia práctica, como se pone de manifiesto en el propio título de la obra, y ello es quizás especialmente debido a su experiencia en la judicatura como jueza sustituta y a su sensibilidad para aprehender las consecuencias de las correspondientes opciones legislativas.

La obra se estructura en cinco capítulos, a los que se añaden una introducción, un apartado de conclusiones y un práctico muestrario de formularios, de utilidad tanto para el abogado como para los órganos jurisdiccionales. En el primero de los capítulos se aborda la siempre delicada tarea de precisar conceptualmente el contenido del estudio, indagando en las posiciones amplia y estricta y adentrándose en los elementos temporal, lógico,

material y subjetivo que caracterizan a esta institución a diferencia de otras. La autora insiste, en especial, en la distinción entre las cuestiones prejudiciales en sentido estricto y las incidentales, distinción en la que cobra un singular valor, tanto a efectos teóricos como prácticos, la potencial autonomía de la cuestión prejudicial frente a la dependencia de la cuestión incidental. Además, se insiste en una afirmación que desde la introducción y hasta las conclusiones aparece en diversos lugares del texto, a modo de *leit motiv* de toda la investigación: el sistema de cuestiones prejudiciales es la respuesta del ordenamiento procesal a las eventuales disfunciones de un sistema de unidad de jurisdicción en el que conviven diversos órdenes jurisdiccionales. Precisamente, el esfuerzo de la profesora MORCILLO MORENO se dirige a analizar las disfunciones, así como el mecanismo creado para combatir las, y a proponer, en fin, posibles soluciones para un funcionamiento sano de la pluralidad de órdenes jurisdiccionales. El capítulo se completa con dos útiles necesarios para comprender el desarrollo de la cuestión. En primer lugar, se ofrece una tipología de las cuestiones prejudiciales, apartado en el que se insiste en el criterio de la devolutividad como elemento diferenciador. En segundo lugar, se exponen los sistemas de aplicación de la prejudicialidad, distinguiendo en este apartado entre los sistemas absolutos y los eclécticos, sistemas estos últimos en los que el reenvío no posee la obligatoriedad que presenta en los sistemas absolutos. Este primer capítulo, y singularmente los apartados IV y V, entiendo resultan vitales para seguir el *iter* argumental de la autora en las páginas subsiguientes. A quien recensionista le sorprendió muy favorablemente la prosa de la monografía objeto de comentario. Y el estilo ágil pero preciso, literario en ocasiones pero sin concesiones a las divagaciones estériles, se agradece en especial en este primer capítulo, que, reitero, sienta las bases del trabajo y que conviene no perder de vista, e incluso volver en ocasiones al mismo, al hilo de otros debates más específicos pero no menos densos.

En el capítulo segundo se da cuenta detallada de la regulación preconstitucio-

nal de las cuestiones prejudiciales *en las principales leyes procesales*. He subrayado esta expresión por cuanto la autora aborda la evolución normativa no sólo en la legislación administrativa, sino fundamentalmente en otras leyes pioneras que con posterioridad servirían de modelo en algunos aspectos de la prejudicialidad administrativa. Así, la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882 (LECr) es tomada como paradigma de un modelo de prejudicialidad muy avanzado y coherente con el actual principio de seguridad jurídica, entre otros preceptos constitucionales. En este contexto, presenta interés el análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional 30/1996, de 26 de febrero, primera ocasión en la que el Tribunal Constitucional se pronunció sobre la relación entre la prejudicialidad devolutiva y la tutela judicial efectiva. Se trata, además, de un pronunciamiento que constituye un interesante ejemplo, desde la teoría general de las normas, de revitalización de un precepto jurídico, el artículo 4 LECr, que parecía haber caído en desuetudo. En dicha sentencia, el Tribunal Constitucional entendió vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente, por cuanto el juez penal había ignorado los efectos prejudiciales de una sentencia administrativa determinante para el caso y, con ello, deduce la autora, el Alto Órgano tuvo ocasión de diferenciar los pronunciamientos prejudiciales contradictorios legítimos —derivados del reparto competencial previsto normativamente— de los ilegítimos, que vulnerarían el artículo 4 LECr.

La referencia a la tutela judicial efectiva, además, pone de relieve, de nuevo, el contexto en el que se han de analizar las cuestiones prejudiciales en particular y la justicia (administrativa) en general, a la luz del texto constitucional, tal y como ya se ha señalado. Este nuevo contexto viene determinado, de un lado, por derechos fundamentales como el de la tutela judicial efectiva, al que ya me he referido, y por la existencia de un proceso que goce de todo su estrépito y sus formas. Pero, de otro, como muestra la propia autora, no se puede prescindir de las notas de celeridad y de economía procesal como bases del actual sistema de justicia, en cuya au-

sencia puede concluirse que buena parte de los casos redundan asimismo en menoscabos de la efectividad de la tutela judicial. Ésta es la razón de ser de algunas instituciones procesales, como son las medidas cautelares, y es la razón de ser, también, de la apuesta por la no devolutividad de las cuestiones prejudiciales que se desprendía del artículo 4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 y que ha heredado la Ley actualmente vigente. Si bien es cierto que en la práctica el sistema no ofreció los frutos que cabía esperar, sí parece que un modelo de estas características redundaría en beneficio de una resolución más rauda de los asuntos, en beneficio de los justiciables. Como es lógico, perviven las dudas sobre la idoneidad de cada orden jurisdiccional para conocer de cuestiones atinentes a otros órdenes. Sin embargo, como la autora ya anuncia en la introducción de su trabajo y enhebra de forma inteligente en los distintos capítulos, parece conveniente optar por una visión teleológica del principio de unidad de jurisdicción que permita normalizar este tipo de soluciones.

El capítulo tercero constituye el núcleo duro del trabajo, aquel en el que se particularizan las consideraciones de orden más general realizadas en las páginas anteriores. En efecto, aquí se desarrolla la cuestión específica relativa a la regulación postconstitucional de las cuestiones prejudiciales y se analiza la parca regulación común de las cuestiones prejudiciales en el ordenamiento jurídico español, regulación parca contenida en el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que presenta algunos problemas interpretativos que la autora toma en consideración. En cualquier caso, parece claro que el sistema se encuentra construido en torno a la idea de la no devolutividad para las cuestiones prejudiciales no penales y la devolutividad para las que sí lo sean. Un lugar singular en este capítulo tercero lo ocupa el estudio del juego de la aplicación de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) en defecto de normativa contencioso-administrativa para la materia. Entre los debates de carácter general que se afrontan en este capítulo destaca, por cuanto subyace a todas las conclusiones que puedan extraerse, el relativo a la supletoriedad de

la Ley de Enjuiciamiento Civil. En los últimos años, diversos autores han afrontado esta materia de forma directa (*ad ex*, como aportación más reciente, Roberto BUSTILLO) o indirecta (yo misma me ocupé de ello en el contexto de la tutela cautelar contencioso-administrativa). La profesora MORCILLO MORENO se hace eco de las distintas teorías existentes al respecto y reitera la importancia de determinar con claridad aquellos supuestos en los que la omisión del legislador obedece a un «descuido» y no a una voluntad específica de no incluir una determinada cuestión en la norma. En el caso que nos ocupa, las cuestiones prejudiciales, la autora termina concluyendo que la Ley ritualaria civil es, en efecto, supletoria de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJ), sobre la base de una argumentación que se centra, fundamentalmente, en el carácter incompleto del artículo 4 LJ. Sobre la base de este aserto, la autora procede a exponer el régimen jurídico de las cuestiones prejudiciales que se deduce de la Ley de Enjuiciamiento Civil y que pudiera resultar de aplicación en el orden contencioso-administrativo. Y, en concreto, considera que los aspectos más novedosos que merecen destacarse de la regulación de 2000 son los relativos al aumento del rigor para la suspensión del proceso civil por prejudicialidad penal y la posibilidad de exceptuar la regla de la prejudicialidad no devolutiva de las cuestiones prejudiciales no penales en el proceso civil, tanto por previsión legislativa como por acuerdo de las partes.

Del régimen de la prejudicialidad derivado de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la autora destaca la línea continuista respecto del *statu quo ex ante*, en la medida en que se mantiene la opción por la no devolutividad, a excepción de las cuestiones de naturaleza penal. Ello no obstante, sí se introduce (de forma lógica) una precisión relativa a la devolutividad de las cuestiones de inconstitucionalidad y de aquellas otras previstas en los Tratados internacionales, categoría que hoy cabría reconducir a las cuestiones prejudiciales comunitarias. La autora también se adentra en los entresijos de ambos tipos de cuestiones, siempre en el contexto

de su particular línea argumental, para conectarlas con la teoría general de la prejudicialidad. Más adelante, para concluir el capítulo, se preguntará incluso sobre los posibles puntos de convergencia entre las cuestiones prejudiciales y otro tipo de cuestión que constituyó una novedad en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998, a saber: la cuestión de legalidad. Sin embargo, la esencial virtualidad nomofiláctica de la cuestión de legalidad y el hecho de que su función en el proceso no es equiparable a la propia de la cuestión prejudicial llevan a desestimar una eventual aproximación de conjunto a ambas instituciones.

Uno de los problemas más graves que se derivan del modelo de prejudicialidad previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa es el relativo a la virtualidad general de la cuestión resuelta como prejudicial y, por tanto, *incidenter tantum*, toda vez que el juez competente *ratione materiae* no se encuentra vinculado por dicho pronunciamiento. La doctora MORCILLO MORENO da cuenta de los distintos escenarios posibles (resolución previa, coetánea o posterior del juez competente *ratione materiae*) y analiza las eventuales consecuencias jurídicas en cada caso. En lo que respecta a las resoluciones por el juez competente con carácter previo a quien ha de conocer de la misma cuestión con carácter prejudicial, se plantea el problema concerniente a los eventuales efectos de cosa juzgada entre órdenes jurisdiccionales, algo que no se encuentra regulado con alcance general en las leyes procesales. Por su parte, en lo relativo a los supuestos de coetaneidad, como solución *de lege ferenda* se propone que, en determinados supuestos y (por regla general) previo acuerdo de las partes, se pueda acordar la suspensión del proceso principal, en tanto no se resuelva la cuestión prejudicial por el juez competente. En fin, en aquellos casos en los que el juez competente *ratione materiae* se pronuncie con posterioridad a la resolución de la cuestión en vía prejudicial, la autora construye una propuesta novedosa, instando al legislador a introducir un nuevo motivo de revisión de las sentencias, derivada de la contradicción entre órganos jurisdiccionales. Si bien es cierto —insisto—

que nuestro sistema acepta la contradicción entre órganos jurisdiccionales, fruto de la existencia de diversos órdenes, y no lo considera contradictorio con el principio de unidad de jurisdicción, el valor superior de justicia habría de primar en este caso, en opinión de la autora, frente al principio de seguridad jurídica, que es el que, con carácter general, impide la revisión de pronunciamientos jurisdiccionales.

El capítulo cuarto «abandona» al juez de lo contencioso-administrativo y se adentra en los vericuetos del procedimiento administrativo. Resulta interesante que se incluya un capítulo sobre el procedimiento administrativo, dado que la cuestión prejudicial remite precisamente a lo jurisdiccional. Por ello, en este capítulo la autora hace gala de una admirable finura de análisis, dado que conecta con la institución estudiada distintos fenómenos que presentan algunos tintes comunes con la cuestión prejudicial, pero que obedecen a finalidades diferentes y que disponen de una estructura asimismo diferente. Es el caso, por ejemplo, del principio *non bis in idem* en el procedimiento administrativo sancionador, de los supuestos de paralización de un procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial debido al necesario pronunciamiento previo del juez penal sobre los hechos probados, o de la idoneidad de la propia Administración —en ciertos casos— para apreciar la concurrencia de un ilícito penal, a efectos de declarar la nulidad de un acto administrativo. Especial importancia presenta, además, el alcance de las facultades de la Administración para conocer «prejudicialmente» de la ilicitud de unos determinados hechos, a efectos de declarar la nulidad del acto, toda vez que para dicha Administración no rigen los límites que sí rigen para el juez contencioso-administrativo derivados del artículo 4 LJ. Resultaría paradójico que el juez no pudiera controlar la actividad de la Administración en este aspecto, en la medida en que él mismo estaría desprovisto de facultades equivalentes. Sin embargo, tal y como acertadamente apunta la doctora MORCILLO MORENO, en la medida en que la Administración se haya exlirmitado en sus competencias, el juez podrá siempre y en todo

caso controlar esta exlirmitación, aun cuando él mismo no disponga de facultades equivalentes a las que se conceden a la Administración en este supuesto. Amén de todo lo anterior, la autora considera que el legislador habría de dar respuesta generalizada a la situación determinada por una Administración que tramita un procedimiento y tiene noticia de un proceso penal sobre una cuestión íntimamente relacionada con el objeto del procedimiento administrativo. Así, entiende la profesora MORCILLO que habría de modificarse la Ley 30/1992, para incorporar una regulación completa de esta situación, o bien para remitir al artículo 4 LJ, que sería de aplicación también en estos supuestos.

La monografía se completa con un sugerente capítulo quinto en el que se vierten «propuestas para una mejora del sistema prejudicial». Entre dichas propuestas destacan algunas que ya se han mencionado y que la autora considera habrían de generalizarse para todo el sistema. En primer lugar, destaca la inclusión de una nueva cláusula de revisión de pronunciamientos judiciales, derivada de la existencia de resoluciones contradictorias. En segundo lugar, la doctora MORCILLO considera que, en aras a la necesaria celeridad que preside las relaciones humanas hoy en día, la solución más adecuada sería un modelo de no devolutividad, con algunas excepciones. Una excepción fundamental la construye la autora sobre la base de la solución ofrecida por el artículo 42 LEC, a la que ya me he referido, cual es la posibilidad de remitir el asunto al juez competente *ratione materiae*, previo acuerdo de las partes. Este último inciso presenta particular relevancia, toda vez que queda a voluntad de las partes la remisión del asunto y, por lo tanto, la tardanza en la obtención de una resolución definitiva. La tutela judicial efectiva presenta como principal escollo en las sociedades modernas la lentitud, un fenómeno derivado de múltiples factores y al que de momento no se ha logrado poner coto de una manera suficiente. El trabajo de Juana MORCILLO MORENO contribuye a la lucha contra la lentitud y a la normalización de la justicia en general y de la justicia administrativa en particular.

Afronta el estudio de una institución, la prejudicialidad, llamada a desempeñar un papel creciente, entre otras razones debido al aumento de los tipos penales en blanco, con remisiones a la correspondiente normativa administrativa. Y el papel es creciente asimismo, toda vez que las interacciones entre órdenes jurisdiccionales son cada día mayores, por cuanto la sociedad deviene cada día más compleja y los nítidos criterios de distribución competencial entre órdenes jurisdiccionales presentan en ocasiones abrumadores rasgos de artificiosidad. Cabe esperar que el legislador atienda a las meditadas propuestas que se ofrecen en esta monografía, una monografía densa, completa, pero escrita con un estilo fresco, nunca exento de precisión, que desafía al lector y le obliga a entablar un diálogo con la autora.

Susana DE LA SIERRA
Universidad de Castilla-La Mancha

PALLARÈS SERRANO, A.: *La planificación hidrológica de cuenca como instrumento de ordenación ambiental sobre el territorio*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, 453 págs.

El libro objeto de recensión, *La planificación hidrológica de cuenca como instrumento de ordenación ambiental sobre el territorio*, elaborado por la profesora Anna PALLARÈS SERRANO y prologado por el profesor Ramón MARTÍN MATEO, tiene por objeto, como afirma la propia autora, «el estudio de la coordinación de los diferentes planes administrativos que cuentan entre sus objetivos principales la protección directa del medio físico, con la finalidad de demostrar que las deficiencias que presenta el sistema de coordinación entre los planes estudiados se han de corregir, principalmente, a través de la consideración de la planificación hidrológica de cuenca como un instrumento esencial para articular la integración y coordinación de las diferentes planificaciones ambientales que ordenan de manera directa el medio

físico y, así, contribuir a materializar el mandato constitucional a los poderes públicos, del artículo 45.2» (pág. 29). Aborda, pues, este libro un problema jurídico de extraordinaria importancia como es el de la articulación de las competencias de los diferentes poderes públicos y de los diferentes planes con relación a la ordenación del territorio, medio ambiente, urbanismo y aguas, pero que no se halla, sin embargo, bien resuelto en nuestro ordenamiento jurídico, constituyendo aún una cuestión pendiente en el Derecho administrativo actual.

Este libro ve la luz, además, en un momento en que la problemática que aborda está adquiriendo dimensiones importantes a raíz de la aprobación, en diferentes Comunidades Autónomas, de un buen número de planes urbanísticos, existiendo informe negativo de la Administración hidráulica en cuanto a la disponibilidad de agua. Se están aprobando, en definitiva, planes en contra de las mínimas garantías de abastecimiento, por no haber sido justificada la disponibilidad de agua. Ello está dando lugar ya a algunos pronunciamientos de Tribunales Superiores de Justicia acordando la suspensión cautelar de estos planes. A través de este ejemplo práctico de actualidad se advierte la enorme importancia que tiene una articulación correcta de las competencias de las diferentes Administraciones públicas y de los diferentes planes administrativos que inciden sobre el medio físico (en especial, planes hidrológicos de cuenca, planes de espacios naturales protegidos y planes de ordenación del territorio y urbanismo), en aras a la efectiva preservación, conservación y mejora del medio que se pretende planificar. Se trata, además, de cuestiones sobre las que se está haciendo eco la normativa más reciente. Constituyen un buen ejemplo de ello la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente; y la reciente Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, cuyo artículo 15, bajo el título «Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano», exige en la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización —cuando sea preceptivo y no hubiera sido ya emitido e incor-