

zatorios a favor de los particulares se conducen también a la expropiación forzosa y a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. Sin embargo, el alcance con que se aplican ambos institutos es sensiblemente distinto del que tienen en España. Más precisamente, en Francia —de acuerdo con la versión clásica de esta figura— la expropiación tiene por objeto esencialmente la transferencia forzosa de la propiedad de los bienes inmuebles. La consecuencia es que los demás sacrificios que se imponen a la propiedad —en concreto, a las diversas facultades que le son inherentes— suelen encuadrarse en el sistema general de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. Las simples «limitaciones» del derecho de propiedad, como se les suele llamar, no pueden, pues, asimilarse a supuestos expropiatorios o ablatorios. Sólo se exceptuarían de estas regla aquellas restricciones que conducen a «desnaturalizar» o a «vaciar de contenido» dicho derecho.

4. Llama también la atención la menor amplitud con que se reconoce el derecho a obtener una indemnización compensatoria en el ordenamiento urbanístico francés. El punto de partida es muy similar al del Derecho español. La Ley del Suelo (en concreto, el artículo 2 de la LS de 1998) y el *Code de l'Urbanisme* (en su artículo L-160-5) establecen como principio general la no indemnizabilidad de las limitaciones urbanísticas. Sin embargo, las excepciones a dicho principio que prevé el propio *Code de l'Urbanisme* —y las que han sido creadas por la jurisdicción contencioso-administrativa— no tienen el mismo alcance que las que se contemplan en los artículos 42 y siguientes de nuestra LS de 1998.

De entrada, el juez francés no suele apreciar la existencia de los requisitos que ha de reunir el daño sufrido por los particulares (en principio, los propietarios) para ser indemnizados, es decir, su carácter «directo, material y cierto». A ello se añade que muy pocas veces reconoce la responsabilidad administrativa sin culpa en materia de urbanismo. Además, en su valoración de las acciones de responsabi-

lidad por culpa de la Administración, el juez suele llevar a cabo una interpretación muy estricta del carácter directo del daño, esto es, de la relación de causalidad que debe existir entre la actuación ilícita o el funcionamiento defectuoso de la Administración y el perjuicio sufrido por el particular. El cuadro se completa con una interpretación extensiva de los factores de exoneración de la responsabilidad administrativa, en particular la culpa o el comportamiento del particular afectado.

5. Confío en que estas breves líneas hayan sido bastantes para despertar el apetito del lector español. La virtud de esta obra no está sólo en proporcionar información y fino análisis sobre el Derecho francés en esta materia, sino también en aportar útiles elementos de reflexión sobre una de las cuestiones capitales del Derecho urbanístico, cuyos preceptos se mueven siempre por la sinuosa línea que separa los derechos individuales de las ineludibles cargas que comporta vivir en sociedad.

José Carlos LAGUNA DE PAZ  
Profesor Titular  
de Derecho Administrativo  
Universidad de Valladolid

MELLADO RUIZ, Lorenzo: *Gestión sostenible del agua y evaluación del impacto ambiental de obras hidráulicas*, Editorial Comares, S.L., Granada, 2004, 263 págs.

El agua, elemento clave para el medio ambiente y para la vida, es objeto de controversias sobre su aprovechamiento, y muy especialmente en materia de las grandes infraestructuras hidráulicas vinculadas a los mismos. En esta obra, articulada en tres capítulos más un apartado específico de conclusiones, se da una respuesta lógica, razonada, y por supuesto jurídica, a los grandes dilemas que plantea la gestión del agua en nuestro ordenamiento, y sus importantes repercusiones ambientales.

El primero de los capítulos plantea la realidad que se va a abordar a lo largo del estudio. La fórmula perfecta para el máximo aprovechamiento de las aguas con el mínimo de costes (sociales, ecológicos, económicos...) no se ha implantado, y ni siquiera descubierto, en nuestro país, aunque existen indicios de racionalidad que nos hacen albergar esperanzas.

Las políticas públicas, hasta finales del siglo xx, se caracterizaron por la realización de numerosas obras públicas hidráulicas de gran envergadura; a fines del siglo pasado comenzaron las primeras voces que se planteaban un modelo alternativo en el aprovechamiento de las aguas, donde los factores ecológicos ocuparan por vez primera un lugar prevalente. La Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, ha sido uno de los motores de esta dinamización de una nueva concepción en la gestión del agua. En definitiva, la evolución en esta materia se sintetiza por el autor en un cambio de perspectiva que ha sufrido tres frases: la consideración del agua «como recurso, como recurso natural, y como recurso natural común y finito».

La evolución de la legislación de aguas en nuestro país, hasta alcanzar al actual Texto Refundido de la Ley de Aguas, pone de manifiesto el importante legado de las leyes de finales del siglo xix, las fallas de la Ley de 1985, y la necesaria modificación de la Ley 46/1999 para dar respuesta a los problemas derivados de la sequía y a la problemática ambiental; completado con las aportaciones del *Libro Blanco del Agua* publicado por el Ministerio de Medio Ambiente.

La trasposición de la Directiva marco de aguas a través de la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado del año 2003 ha supuesto, a pesar de sus importantes fallas, una nueva situación en la que prevalecen los valores ecológicos, y la incorporación de una visión integral del ciclo hidrológico; lo que se traduce en la asunción, como propios e inescindibles, de los problemas de las aguas costeras y de transición, de las zonas terrestres y marinas.

La necesidad lógica de combinar los usos y aprovechamientos del dominio público hidráulico con una protección adecuada de la calidad e integridad del re-

curso ha marcado la regulación del agua. Sin embargo, una vuelta de tuerca más en el análisis jurídico de esta materia obliga a ir más allá de los estrechos límites anteriores para abarcar un nuevo concepto: «buen estado ecológico de las aguas». La calidad del agua se mediría a partir de las condiciones naturales de los distintos ecosistemas. La gestión integrada del agua exigiría la visión conjunta del medio físico y el medio hídrico, territorio y aguas, basada y limitada por la protección ambiental. Por tanto, las obras públicas hidráulicas deben contar con la previa evaluación ambiental, en conexión con el resto de condicionantes en juego (económicos, sociales, etc.).

La financiación de las obras hidráulicas ha sufrido un viraje en los últimos tiempos hacia el sector privado, y por ende hacia el Derecho Privado, potenciado desde el ordenamiento jurídico, y que ha sido considerado como una válvula de escape a los problemas de financiación del sector público, y rentabilizar las infraestructuras. Sin embargo, este fenómeno no se traduce en la inoperatividad de la Administración y del Derecho Público; las repercusiones sociales, territoriales y ambientales no serán nunca asumidas por el sector privado, y ahí radica la principal virtualidad de la actuación administrativa, dar respuesta a los intereses públicos, complementando las «lagunas» del ámbito privado.

El segundo capítulo se encarga del desarrollo de la «dimensión orgánica» del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de obras hidráulicas. En lo que respecta a los sujetos implicados, se parte del análisis del órgano con competencia sustantiva, el encargado de resolver sobre la autorización del proyecto; que en el ámbito de las obras e infraestructuras hidráulicas y bajo competencia estatal, sería el Ministerio de Medio Ambiente para las obras de interés general, y las Confederaciones Hidrográficas para las restantes obras.

El órgano ambiental es el encargado de formular la declaración de impacto ambiental; su determinación se encuentra relacionada con el órgano sustantivo y viene fijada por la distribución de competencias. En el ámbito estatal, la competencia recae sobre el Ministerio de Medio

Ambiente; las Comunidades Autónomas también han hecho recaer esta competencia sobre órganos administrativos especializados en materia ambiental. Para aquellos supuestos en que concurren competencias estatales y autonómicas, las modificaciones introducidas en 2001 en la regulación sobre impacto ambiental articulan la coordinación administrativa.

Para aquellos supuestos en que existe un conflicto entre el órgano ambiental y el sustantivo, el Consejo de Ministros o el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma se configuran como órgano arbitral y neutral, y deberán resolver. Una resolución ésta que, a pesar de poner fin al conflicto, no encuentra un apoyo legal suficiente que dé respuesta a todas las cuestiones que surgen en torno a la misma.

El promotor es la persona, física o jurídica, que solicita la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), como uno de los trámites para la puesta en marcha de un proyecto. En el caso de obras de titularidad privada, la EIA es un acto administrativo separado que forma parte del procedimiento mediante el que se aspira a la consecución de la autorización o concesión por la Administración; en los supuestos de titularidad pública, se considera como una fase más del procedimiento de elaboración del proyecto, a nivel interno y ordinario.

Las obras de titularidad pública exigen una distribución de competencias entre las Administraciones públicas potencialmente implicadas. La Administración General del Estado será competente sobre aquellas obras de interés general o cuyo ámbito territorial afecte a más de una Comunidad Autónoma. El resto de obras sería competencia de las Comunidades Autónomas, a las que corresponde su programación, aprobación definitiva y ejecución y aprovechamiento. Las competencias locales vienen determinadas por la legislación autonómica y las disposiciones sobre régimen local, aunque en la actualidad nos encontramos con un importante vacío legal en relación a las competencias sobre aguas continentales. Las Confederaciones tienen competencia para la ejecución y gestión de obras realizadas con sus propios fondos, y para gestionar indirectamente obras públicas de titularidad estatal.

La descentralización funcional se prevé en dos niveles: las obras de competencia estatal podrán ser ejecutadas por las Comunidades Autónomas, y las de competencia autonómica por los Entes locales. Siempre teniendo presente que la Administración delegante no perderá la titularidad de la competencia, puesto que en ningún momento se produce una renuncia a las competencias propias.

El trámite de información pública abre el camino para que los ciudadanos, ajenos al procedimiento, incorporen la presencia en el mismo de sus propias necesidades y consideraciones, que se unen a los intereses privados e institucionales en juego.

En la segunda parte del capítulo II se analiza el elemento objetivo, es decir, el proyecto, público o privado, consistente en la realización de aquellas obras, instalaciones o actuaciones explicitadas en la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, y cuya realización requiera de un previo pronunciamiento administrativo. Al identificar el objeto con el proyecto, se potencia el carácter preventivo y se excluye de la aplicación de la EIA a los programas y planes. El estado originario de planificación y programación encuentra su respaldo ecológico a través de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), que supone la materialización de la anticipación en el conocimiento de los potenciales efectos en el medio ambiente. Por ello, a pesar de que la EAE no se prevea expresamente en el Derecho de aguas, se ha convertido en una necesidad.

El elemento material, a pesar de sus inciertos comienzos por las variadas interpretaciones de las disposiciones comunitarias, y las condenas por la deficiente trasposición de la normativa española, parece haberse asentado sobre dos bloques: proyectos sujetos a EIA por encontrarse incluidos en el Anexo I o reunir los requisitos del Anexo III de la Ley, y aquellos proyectos que la legislación autonómica determina que deben ser sometidos a la EIA, siempre que se respeten «los mínimos procedimentales y sustantivos exigibles para el bloque normativo sobre EIA». La legislación sectorial, a nivel estatal y autonómico, también prevé nuevos supuestos de estudio ambiental, pero habrá que estar al caso concreto, ya que

muchos de ellos no pueden configurarse como EIA, por ser mero acto de instrucción o venir marcado por un alto grado de discrecionalidad.

En el último capítulo de la obra se estudia el desarrollo del procedimiento de EIA, un procedimiento que ha sido calificado de no formalizado; y que está integrado dentro del procedimiento sustantivo, configurando ambos un procedimiento «complejo», compuesto por una resolución ambiental previa y una resolución sustantiva final, y en el que participan dos órganos distintos de la Administración.

Las primeras actuaciones que se realizan son de información y consulta a la Administración para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental; no constituyen propiamente el inicio del procedimiento ambiental, ni siquiera es un trámite obligatorio, pero sirven de apoyo al promotor. El Estudio de Impacto Ambiental es la figura básica del procedimiento, y adquiere aún más relevancia cuando la actividad a realizar sea la construcción de una gran obra u obra hidráulica, ya que las repercusiones ambientales, sociales y económicas se multiplican.

Los supuestos de los trasvases hidráulicos representan la ruptura del principio de unidad de cuenca y la alteración de un elemento natural complejo, como son las aguas continentales. La decisión pública basada en la oportunidad de la transferencia entre cuencas de los recursos hídricos tiene que limitarse por los condicionantes técnicos y jurídicos (norma con rango de ley, existencia de aguas excedentarias, participación democrática y respeto a los principios jurídico-constitucionales).

La fase de desarrollo del procedimiento viene marcada por las deficiencias que se predicen en el trámite de información pública y por la posibilidad de subsanación del Estudio presentado que se concede al promotor.

La fase de terminación del procedimiento es la que presenta una mayor incertidumbre, desde el punto de vista jurídico, por lo que MELLADO RUIZ aboga por las reformas legales pertinentes que despejen las dudas existentes. La naturaleza de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) es controvertida, pero la solución parece situarse en la vía de considerarla como una resolución incidental interco-

nectada con el pronunciamiento sustantivo material, ya sea por su consideración de acto mixto o por tomar como base la existencia de dos procedimientos específicos pero no autónomos.

La DIA se configura como un acto de trámite esencial, impugnabile en supuestos de vulneración de derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, de carácter preceptivo, y que, a pesar de no vincular el sentido de la resolución final, se debe tener presente por su representación de las implicaciones ambientales del proyecto.

La obra finaliza con un apartado diferenciado dedicado a las conclusiones, en donde se plasman de forma clara y resumida los principales temas analizados y las soluciones por las que apuesta el autor. Un apartado final éste que viene a sintetizar una obra completa y rigurosa, de la que se desprende una postura equilibrada entre las inquietudes ambientales y el lógico desarrollo de la sociedad. Consideramos que esta obra rezuma esperanza sobre una perspectiva futura de verdadera gestión sostenible del agua, en la que, tomando como base una reforma legal coherente con las inquietudes actuales y contando con el apoyo de todos los sujetos interesados, se consigan minimizar los efectos del impacto ambiental, mediante un estudio objetivo de las alternativas posibles, que permita escoger la vía menos gravosa.

Por último, no queremos poner fin a este comentario sin hacer referencia a la notable redacción de esta obra, y felicitar al autor por las referencias literarias, que aportan una nueva perspectiva, y nos recuerdan que la protección jurídica del medio ambiente no es más que la respuesta del legislador ante las demandas de la sociedad.

M.<sup>a</sup> Remedios ZAMORA ROSELLÓ

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba: *Régimen jurídico de la selección del profesorado universitario*, Atelier, Barcelona, 2004, 242 págs.

La entrada en vigor de la Ley orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universi-