

(que, por su parte, mide indicadores de degradación de agua, o, lo que es lo mismo, la disponibilidad o escasez de agua que se genera como consecuencia de una actividad y el impacto ambiental) como indicadores globales que hacen posible la evaluación y mejora de la sostenibilidad de la gestión de los recursos hídricos.

En cuarto lugar, atendiendo a lo limitado del recurso analizado, el agua, se establece la conveniencia de establecer un orden de preferencia en su utilización, donde el art. 60 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA) señala que en las concesiones se observará, a efectos de su otorgamiento, el orden de preferencia que se establezca en el Plan Hidrológico de la cuenca correspondiente, teniendo en cuenta las exigencias para la protección y conservación del recurso y su entorno.

En quinto lugar, por lo que respecta al régimen jurídico de las aguas, este gira en torno a la titularidad de los derechos que permiten su aprovechamiento. La utilización racional del agua se basa en el uso adecuado que los particulares puedan realizar de ella, motivo por el que son determinantes los títulos jurídicos que permiten el aprovechamiento de las aguas subterráneas y de las aguas superficiales, posibilitando a los individuos beneficiarse de las aguas, siempre que el uso exceda del común.

En sexto lugar, los titulares de los aprovechamientos mineros previstos en la legislación de minas podrán utilizar las aguas que capten con motivo de las explotaciones, dedicándolas a finalidades exclusivamente mineras. Todo ello a tenor de lo establecido por el art. 71 de la Ley 22/1973, de 21 de junio, de Minas.

Por último, en séptimo lugar, la obra pone el acento en los vertidos como causa principal de contaminación de las aguas. Por ello, toda minería que aspire a ser sostenible deberá ser especialmente cuidadosa con esta actividad nociva, siendo esencial al respecto que la normativa —especialmente la encarnada en la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DMA)— mejore la regulación de las actividades mineras, dado que la práctica actual es regular la minería como un problema de residuos más que como un problema del agua, de forma que guías específicas sobre la regulación de aguas de mina no están incluidas en los anexos de la precitada directiva.

*Juan Francisco Rodríguez Ayuso*  
Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)

RAFAEL GÓMEZ-FERRER MORANT (coord.): *Memoria del Pleno sobre tres crisis encadenadas: sanitaria económica y social*, Cizur Menor, Aranzadi, 298 págs.

La pandemia de la COVID-19, que ha azotado a la población mundial de forma cruel con enormes costos personales y económicos, ha obligado a los gobiernos de todos los estados y a las organizaciones internacionales a dar respuestas

rápidas a un problema desconocido e inesperado sin tener los medios ni los conocimientos necesarios. La sociedad occidental ha tomado conciencia de su debilidad, de la ineficacia de unas instituciones y servicios que se creían sólidos y capaces de protegernos ante cualquier adversidad.

La pandemia también ha afectado de modo directo al sistema jurídico. Las respuestas que se han debido dar a la multitud de problemas creados por la incidencia de la pandemia en la vida y en la economía necesitaban fundarse en el marco jurídico existente o en un nuevo marco regulador. La pandemia no implica la desaparición del derecho. Por el contrario, el derecho es el instrumento que debe amparar la actuación de los poderes públicos buscando a la vez la eficacia de la actuación pública y la garantía de los derechos afectados por las nuevas medidas interventoras. Un derecho que debía sostenerse en un juicio de ponderación entre los bienes constitucionales de la vida y la salud y la libertad personal y el necesario impulso económico. Unas medidas de intervención que debía ser proporcionadas respecto al fin público a lograr.

La respuesta de los poderes públicos era sin duda compleja. Esta nueva situación ha dado lugar a multitud de normas de rango legal y reglamentario, y a múltiples medidas de intervención. El poder judicial ha sido llamado también a participar de forma activa (las autorizaciones previas a las medidas de intervención, la adopción de medidas cautelares), y el Tribunal Constitucional también ha debido pronunciarse sobre el marco legal necesario para poder imponer medidas restrictivas de derechos fundamentales.

Nos hemos visto sometidos a una pluralidad de normas estatales y autonómicas y medidas de entes locales, fundadas en largas exposiciones de motivos, con las que se trataba de reaccionar ante un fenómeno inesperado y desconocido y sobre el cuál los científicos no ofrecían remedios seguros.

Este nuevo marco normativo y de actuación administrativa ha despertado el interés de la doctrina, que de forma también muy numerosa ha analizado desde un primer momento las normas que se iban aprobando y las actuaciones de las diversas administraciones. Los problemas eran muchos, y se podían analizar desde diversos frentes. Contamos con una abundante bibliografía sobre el derecho y la COVID-19 y sin duda contaremos con nuevas aportaciones doctrinales con el paso del tiempo.

Dentro de este conjunto de aportaciones doctrinales se sitúa la Memoria del Pleno de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España, expuesta el 14 de diciembre de 2020 por el académico Rafael Gómez-Ferrer Morant y publicada en el 2021, Memoria del pleno que se titula «Memoria del Pleno sobre tres crisis encadenadas: sanitaria, económica y social».

La Memoria es fruto de un estudio interdisciplinar, coordinado por Rafael Gómez-Ferrer, desde una perspectiva esencialmente jurídica, y se acompaña con unos anexos los distintos estudios de base realizados por diversos académicos.

La Memoria da cuenta de las medidas adoptadas hasta el momento de su elaboración para hacer frente a lo que considera son tres crisis acumuladas, la

sanitaria, la económica y la social, medidas que se reconoce se adoptan en un marco general de incertidumbre. Los anexos se ocupan de los aspectos laborales, de la incidencia en los contratos, de la función del Congreso de los Diputados, de la declaración del estado de alarma y su constitucionalidad, de la necesidad de ahondar reflexivamente en la previsibilidad y la prevención de emergencias similares, y del marco normativo adoptado en derecho privado.

La Memoria general y los anexos son sin duda aportaciones de enorme interés y rigor. Remito al lector para su lectura. Aportaciones que como nos dice la propia Memoria en sus primeras palabras tienen como finalidad «no buscar responsabilidades sobre la tragedia que estamos viviendo, sino exponer de forma objetiva las enseñanzas que esta realidad nos ha permitido aprender e intentar que sean útiles para el futuro». A partir del análisis de lo vivido construir respuestas para el futuro.

Pero la Memoria destaca una segunda reflexión. La respuesta dada a la pandemia, la experiencia ya vivida, nos obliga a reflexionar sobre nuestra democracia, sobre nuestras instituciones y nuestra clase política. Reflexión que se contiene en la tercera parte de la Memoria general, que lleva por título «Sobre el funcionamiento de la democracia. De la concordia a la crispación política: un retorno imprescindible». Sobre esta cuestión quiero centrar el objeto de mi recensión.

La Memoria parte de la constatación del incremento de la crispación en el ámbito político. Así se afirma que «el funcionamiento del Congreso de los Diputados durante la deliberación llevada a cabo en relación con cada una de las prórrogas ha puesto de manifiesto el estado de crispación político existente». Y se añade, «cuando nuestro país sufre tres crisis extraordinarias y simultáneas de carácter sanitario, económico y social, que requiere el esfuerzo compartido de todas las personas, tanto más exigible cuando mayor es su responsabilidad, resulta difícil comprender cómo las deliberaciones en el Congreso de los Diputados reflejan un espíritu de confrontación y no de integración mutua para encontrar, desde el pluralismo político, las soluciones más adecuadas a las graves cuestiones que plantean las crisis concurrentes. ¿Qué nos está pasando?».

Tras la denuncia de la situación se formula una propuesta. Para el correcto funcionamiento del sistema constitucional «es imprescindible la vuelta a la concordia que está reflejada en el logro trascendental que supuso nuestra Constitución».

La imprescindible vuelta a la concordia se relaciona con la conocida pintura mural de Ambrogio Lorenzetti «El buen y el mal gobierno», a la que prestó atención el profesor García Pelayo y que cuenta también con un magnífico estudio de Quentin Skinner prologado por Eloy García (*El artista y la filosofía política, el buen gobierno de Ambrogio Lorenzetti*, Editorial Trotta, 2009). A esta pintura se refirió también Germán Fernández Farreres en su magnífico trabajo «Los códigos de buen gobierno de las Administraciones públicas», *Administración & Ciudadanía*, vol. 2, 2, 2007.

Esta referencia al regreso a la concordia, como regreso a la actitud que nuestra clase política adoptó al redactar la Constitución y sentar las bases de nuestro sistema democrático, creo que está llena de sentido y debería asumirse como un camino que necesariamente debe transitar nuestra clase política.

Una llamada a la concordia que, como nos dice Skinner, fue configurada en la literatura prehumanista afirmando que «el único camino para alcanzar el triunfo de la paz consiste en asegurar que nadie se encuentre en condiciones de satisfacer sus propias ambiciones a expensas del bien público; cada uno debe llegar al convencimiento de que el bonum commune, las comunes utilities, están situadas por encima de los cálculos de provecho de un individuo o fracción».

Frente a la concordia la discordia posee unos desastrosos efectos, pues «es tal la desunión y enemistad entre las fracciones de las ciudades que quien conquista el amor de unos tendrá la malquerencia de los otros».

En la pintura de Lorenzetti la concordia aparece bajo la justicia como una figura plácidamente sentada que sostiene en su regazo un cepillo de carpintero con el fin de limar rugosidades y obtener una superficie lisa. Como nos dice Skinner, de este modo se recuerda que para disfrutar de las bendiciones de la paz debemos allanar lo que nos separa de los demás ciudadanos evitando acentuar nuestras divisiones. En el mismo mural los ciudadanos caminan bajo la Concordia en paz, cogidos libremente a una cuerda común. Por contra, la imagen de la División es una figura crispada que empuña un serrucho, como instrumento de división, y se encuentra situada al lado de la tiranía y flanqueada por el furor y la guerra. A sus pies, la justicia rueda por los suelos.

Por todo ello, más allá de las muy valiosas aportaciones sobre el derecho en tiempo de pandemia que contiene la Memoria que comentamos, hemos querido destacar en esta recensión el breve apartado de la misma en el que se formula esta llamada a la concordia como un retorno imprescindible para el funcionamiento de nuestra democracia.

La pandemia también nos obliga a reflexionar sobre el buen gobierno. Un buen gobierno que más allá del necesario marco institucional requiere la actitud de los gobernantes, su vocación por el uso del cepillo y no del serrucho. Una actitud que no se impondrá con la aprobación de códigos de buen gobierno, sino con el convencimiento de quienes ejercen el gobierno de que su actitud virtuosa, su respeto por el valor de la concordia, es inherente al ejercicio de su función pública.

El buen gobierno sustentado en la concordia es un reto que trasciende el derecho, como señala Germán Fernández Farreres en su artículo ya citado. Bien está reflexionar sobre nuestro modelo institucional o sobre la reforma de las administraciones públicas, y contar con normas que favorezcan los valores positivos, pero como nos dice al autor que acabamos de citar, «las instituciones no pueden mejorar si no están integradas por hombres y mujeres con espíritu de grandeza y sujetos a principios éticos interiorizados». Entre estos, y de forma destacada, el de la concordia.

Por todo lo expuesto me parece que es preciso destacar el hecho de que una institución de tanto prestigio como la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España, a la luz de lo ocurrido en nuestro país durante la pandemia de la COVID-19, haya reclamado con total acierto el regreso al camino de la concordia, mediante las brillantes palabras de su académico Rafael Gómez-Ferrer Morant.

*Joaquín Tornos Mas*  
Universidad de Barcelona

JOSÉ MARÍA JOVER GÓMEZ-FERRER, ROCÍO TARLEA JIMÉNEZ Y CRISTINA GIL-CASARES CERVERA: *Regulación del sistema eléctrico*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2021, 568 págs.

La complejidad de la regulación de la electricidad es admitida tanto por los juristas se dedican a ella como por quienes permanecen ajenos a este ámbito del derecho administrativo, que es percibido como un silo del conocimiento jurídico cada vez más inaccesible para los no especialistas. No procede ahondar ahora en los factores que han contribuido a dicha complejidad, pero sí remarcar una de sus manifestaciones pretéritas: la ausencia —hasta ahora— de un manual que abordase esta regulación de una forma metodológica y completa, sin perjuicio de las múltiples y valiosas aproximaciones doctrinales a la energía eléctrica y su régimen jurídico, compendiadas en la extensa bibliografía con la que concluye la obra ahora recensionada.

Como remarca en su prólogo Juan José Lavilla, este libro viene a cubrir tal vacío. Y lo hace con un notable afán didáctico que se traduce en el recurso a la categorización, desde su estructura hasta la explicación de cada una de las figuras analizadas. Es esta una de sus principales virtudes. Pese a las especificidades del grupo normativo y sus diversas fuentes (internacional, europea y estatal), lo cierto es que muchas de las cuestiones que suscita son susceptibles de ser tratadas a partir de las categorías generales del Derecho administrativo. Qué actividades componen el suministro —en sentido amplio— de energía eléctrica, cómo se clasifican en función de distintos criterios, como el papel que tiene el mercado y la libre competencia, en qué consiste la técnica regulatoria a través de la cual los poderes públicos inciden en dicho suministro, cómo afecta la transición energética a este marco jurídico, bajo qué límites puede acometerse la modificación del régimen aplicable, particularmente, retributivo, o cuáles son las consecuencias del monopolio natural que imponen las infraestructuras de red en actividades como el transporte o la distribución eléctrica, son solamente algunas de las preguntas que este libro aborda a través de reflexiones serenas, no emitidas al calor de la última reforma. Reflexiones que encuentran su punto de apoyo en la jurisprudencia y la doctrina del Consejo de Estado, pero que no se quedan en ellas, sino que las trascienden en busca de