

to de Capítulos y de Anexos. Por lo que concierne a los primeros, el Capítulo I trata de la política hidráulica considerada desde varias perspectivas legales y constitucionales y sobre conceptos hidráulicos básicos, el Capítulo II (redactado por Isabel ÁLVAREZ-RICO GARCÍA, profesora de la Universidad Pontificia de Salamanca) aborda el estudio de la política ambiental comunitaria, el Capítulo III expone el régimen económico-financiero del dominio público hidráulico, el Capítulo IV se detiene en las aguas subterráneas, el Capítulo V se dedica a determinar la naturaleza jurídica del canon de regulación y de las tarifas de utilización del agua, los Capítulos VI y VII explican detalladamente los diversos aspectos jurídico-tributarios tanto del canon de regulación como de la tarifa de utilización del agua, el Capítulo VIII se refiere al canon de control de vertidos, y el Capítulo IX contiene una serie de consideraciones finales en las que se comprenden el tratamiento del precio del agua en España, la propuesta de algunas alternativas al sistema actual, distinguiendo «convenientemente entre el olimpo de los principios y el campo de las soluciones operativas», y la formulación de unas conclusiones finales en torno a los objetivos de la reforma que los autores defienden, así como a los medios precisos para llevarla a cabo. Y en cuanto a los Anexos, el I y el II reproducen tres sentencias del Tribunal Constitucional y dos del Tribunal Supremo, el III contiene cuatro acuerdos del Tribunal Económico-Administrativo Central, el IV reproduce el texto de la Ley de 7 de julio de 1991 con varios Decretos de desarrollo, el V presenta los textos de la Ley de aprobación del Plan Hidrológico Nacional y de la vigente Ley de Aguas, y el VI se compone de un conjunto de cuadros estadísticos sobre tarifas de utilización del agua y del canon de regulación en algunas Confederaciones Hidrográficas.

A partir del esquema acabado de exponer, los autores introducen una serie de ideas, aportaciones y valoraciones que, dada su experiencia y conocimiento de la materia, resultan de especial interés. Así plantean el tema del uso gratuito del agua cuando es de uso común y que, con frecuencia, se convierte en un despilfarro

de la misma, el tratamiento que la Ley de Aguas hace del consumo en alta a través de mecanismos como el canon de regulación y las tarifas de utilización del agua, el régimen económico-financiero de las aguas que intenta trasladar los costes de obtención y transporte a los beneficiarios y generar recursos para su autofinanciación pero sin lograr estos objetivos, la doctrina sobre el tratamiento de las aguas subterráneas, y la conexión entre los aspectos jurídicos y la política hidráulica propiamente dicha. Y en las páginas finales formulan un conjunto de alternativas al régimen actual en orden a corregir los defectos e insuficiencias de la Ley de Aguas, aun siendo conscientes de la dificultad de alcanzar mejoras en esta materia que se guía por pautas muy arraigadas tanto en la propia Administración como en los particulares y, por lo mismo, difíciles de erradicar y reconducir hacia soluciones más racionales y actualizadas a la vista de la importancia que el agua, y cuanto la rodea, alcanza en las sociedades contemporáneas.

Estamos, pues, ante una obra de renovada actualidad en la que los autores, apoyados en sus sólidos conocimientos sobre la problemática que gira en torno al agua, nos ofrecen un análisis de las principales cuestiones, tanto técnicas como jurídicas, que hoy preocupan a los gestores de esta rama de la actividad pública, como es el dominio hidráulico en sus diversas manifestaciones, adelantando soluciones y propuestas que vengan a mejorar el tratamiento jurídico-legal del mismo en el marco global del Derecho Administrativo.

Vicente María GONZÁLEZ-HABA GUIASADO

DARNACULLETA I GARDELLA, Mercè: *Recursos naturales y dominio público: el nuevo régimen del demanio natural* (Prólogo de José ESTEVE PARDO), Cedecs Editorial, Barcelona, 2000.

## I

El libro que recensamos, resultado de la labor de la profesora Mercè DARNA-

CULLETA I GARDELLA, ofrece una relectura de la institución demanial desde su consideración como instrumento de protección de los recursos naturales. Una relectura que se apoya en la tendencia marcada por la legislación dictada en desarrollo de los preceptos constitucionales relativos a la protección del medio ambiente y al dominio público, y en una jurisprudencia constitucional que ha reconocido explícitamente la posible afectación de bienes al dominio público por la nueva función de carácter ambiental que puedan cumplir.

El prólogo viene firmado por el profesor José ESTEVE PARDO, director de la investigación plasmada en la obra. Sirven estas primeras páginas para enmarcar las líneas que se desarrollarán a lo largo de la monografía. De este modo, y tras afirmar que se está recomponiendo en profundidad la relación entre el hombre y la naturaleza, se subraya que este fenómeno sólo recientemente está dejando su huella en el Derecho positivo. La principal manifestación de ello es un cambio de percepción que ya puede advertirse de manera inequívoca en la legislación: la sustantivación de la naturaleza. Ha dejado de ser un objeto sobre el que libremente se puede actuar, para convertirse en un sujeto con entidad propia. Cambio de percepción del Derecho positivo que inevitablemente habrá de alcanzar a las más tradicionales instituciones jurídicas en directa relación con la naturaleza y sus recursos. Entre ellas, el dominio público.

## II

La creciente preocupación por el medio ambiente es una de las características principales de las sociedades occidentales de la era postindustrial. Preocupación que no es sino la inevitable reacción a la progresiva y constante presión que la acción humana está ejerciendo sobre la naturaleza, con efectos frecuentemente devastadores. La salvaguarda del medio ambiente se ha erigido, de este modo, en un nuevo e indiscutido valor.

El ordenamiento jurídico no ha permanecido al margen de estas preocupa-

ciones medioambientales. La llamada «orientación ecológica del Derecho» obliga a tener siempre presente consideraciones de tipo medioambiental en la toma de las decisiones normativas. Lo que ha tenido su reflejo incluso en los textos constitucionales recientes.

Haciéndose eco de las mencionadas preocupaciones, el artículo 45 de la Constitución española reconoce a todos el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, junto al deber de conservarlo, y atribuye a los poderes públicos la responsabilidad de velar por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente. La obligación impuesta por el texto constitucional a los poderes públicos pone de manifiesto uno de los principales retos que tiene planteado actualmente el Derecho, a saber: la necesidad de ofrecerles las técnicas jurídicas adecuadas para la defensa y restauración del medio ambiente.

## III

En la búsqueda de técnicas jurídicas para la protección del medio ambiente, se ha reparado en la eficacia tuitiva del dominio público. Dicho de otro modo, se configura la institución demanial, más concretamente el dominio público natural, como un instrumento de protección del medio ambiente. El dominio público es un instrumento clásico utilizado por el Derecho Administrativo para la protección de determinados bienes, precisamente aquellos que poseen la condición de «demaniales». Pues bien, en el caso de que dichos bienes sean recursos naturales, parece forzado ligar la protección que les ofrece la institución demanial con el imperativo constitucional dirigido a los poderes públicos de proteger el medio ambiente.

Aparecen íntimamente conectadas, de este modo, las nociones de dominio público y de protección del medio ambiente. Conexión que se traduce, en el plano constitucional, en la ligazón que traba el artículo 132 con el artículo 45 de la Constitución. Frente a la crisis en la que

se encontraba sumida la institución demanial, el legislador constituyente le dedicó un artículo del texto constitucional, el 132, en el que, tras remitirse a la ley para que regule el régimen jurídico de los bienes de dominio público, reconoce expresamente el carácter demanial necesario de determinados recursos naturales (la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental). Seguramente, el rango constitucional otorgado al dominio público marítimo-terrestre obedece a la relevancia ecológica de los recursos naturales que lo integran. Y es, justamente, ese protagonismo que adquiere el componente medioambiental del dominio público marítimo-terrestre, como fundamento de su constitucionalización, el que permite afirmar una identidad de objetivos en los citados artículos 132 y 45 de la Constitución: se constitucionaliza este dominio público porque se ha considerado la institución demanial como un instrumento hábil para proteger los recursos naturales marítimo-terrestres.

Esta coincidencia constitucional se ha convertido en la actualidad, por obra y gracia del desarrollo legal de los citados preceptos, en una robusta tendencia que vincula de una manera cada vez más intensa la protección del medio ambiente con la institución demanial. Tendencia que, además de nutrirse de los actos del legislador, se consolida de mano de la doctrina del Tribunal Constitucional.

#### IV

La conexión entre la institución demanial y el medio ambiente, en la medida en que la primera se configura como un mecanismo de protección del segundo, está provocando la necesidad de replantearse ambas nociones. Por un lado, crece la opinión que propugna la adecuación de la tradicional categoría del dominio público a los nuevos postulados de la protección ambiental. Por otro, aumentan también las voces que, tomando en consideración el marcado carácter público del régimen jurídico de los recursos naturales, afirman su naturaleza demanial.

Es de sobra conocida la crisis en la que estaba sumida la institución demanial. Tanto es así que no ha faltado quien haya abogado por la desaparición del dominio público como categoría jurídica («el dominio público ha muerto»). Sin entrar ahora en los fundamentos de dicha crisis y el cuestionamiento que pueda hacerse de su existencia y alcance, lo que resulta innegable es que la propia institución parece revitalizarse al compás de la nueva inspiración ambientalista del demanio natural. Se encuentra una nueva y precisa función que puede cumplir la vieja técnica jurídica demanial: la protección y restauración de los recursos naturales.

#### V

La monografía que se presenta se inicia con una aproximación conceptual a las nociones de dominio público y de medio ambiente, seguida de una sucinta referencia a sus respectivos marcos constitucionales. Además del estudio de ambas instituciones como títulos de intervención sobre los recursos naturales, destaca de este primer capítulo el análisis que se realiza de la trayectoria histórica del dominio público, siempre con las miras puestas en su conexión con los recursos naturales y las preocupaciones medioambientales. La conclusión a la que llega la autora es la existencia de un movimiento pendular que culmina con la reorientación actual de la categoría demanial como instrumento de protección del medio ambiente.

El resto de capítulos tienen como hilo conductor la clasificación tradicional de los elementos del dominio público que hiciera en su momento el profesor Manuel BALLBÉ: elemento subjetivo (titularidad del dominio público), objetivo (bienes que pueden formar parte del dominio público), teleológico (finalidades públicas determinantes de la demanialidad) y normativo (régimen jurídico al que se someten los bienes demaniales). Como se observará al consultar el índice de la obra, la autora ha alterado el orden de los elementos, comenzando su examen por el objetivo, en atención al protagonismo que ese concreto elemen-

to ha adquirido, en tanto que determinante de la revisión de la categoría demanial y de la revitalización del demanio natural.

## VI

Los conceptos centrales del libro que estamos comentando son, pues, los de dominio público y medio ambiente. Terreno resbaladizo, como se reconoce en la propia obra, dado que las dos nociones, de una u otra forma, se hallan en un incesante proceso de elaboración o, si se prefiere, de redefinición. La investigación llevada a cabo, contradiciendo los modestos propósitos declarados por la autora, no se limita a describir los términos de la vinculación actual entre ambos conceptos, sino que sienta unos sólidos cimientos sobre los que poder edificar una construcción coherente del dominio público como categoría jurídica que, al mismo tiempo, consienta responder a las demandas de protección del medio ambiente. En definitiva, nos permite afrontar con mayor seguridad los verdaderos retos jurídicos planteados: garantizar la protección de los recursos naturales y proceder a la reconstrucción dogmática del dominio público.

Mercè DARNACULLETA, profesora de la Universidad de Girona muestra en esta su primera monografía, una sólida formación y un ajustado manejo de las fuentes. De su mano, el texto consigue conciliar el rigor exigible a un trabajo de investigación con el atractivo de lo ameno. Ese rigor se demuestra, más allá del pormenorizado análisis de la jurisprudencia, en la selección bibliográfica efectuada, resultado de una criba que ahorra al lector referencias innecesarias. Enriquece el resultado final, qué duda cabe, el recurso al Derecho comparado, empleado sólo cuando se ha considerado oportuno y relevante, manejado con una seguridad que revela una asimilación tranquila de esos otros sistemas jurídicos. En definitiva, de esta obra puede decirse lo que todo autor espera escuchar: con independencia de que la tesis propuesta sea compartida, no cabe duda de que aporta algo nuevo a lo ya escrito en la materia. Brillante

contribución que, haciendo propias las palabras del prólogo, «ofrece un análisis muy documentado, riguroso y sugestivo sobre una vieja y arraigada institución, el dominio público, en el marco de una nueva percepción de la naturaleza por el Derecho».

Alfredo GALÁN GALÁN  
Profesor Titular  
de Derecho Administrativo  
Universidad de Barcelona

FERNÁNDEZ CARNICERO, C. J. (coord.);  
GONZÁLEZ CUETO, T.; JIMÉNEZ DÍAZ, A.,  
y SANTAOLALLA LÓPEZ: *Comentarios a la Ley del Gobierno*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, 392 págs.

1. La circunstancia de que el Título IV de la Constitución de 1978 presente como rúbrica «Del Gobierno y de la Administración», frente a la tradicional referencia unitaria de los textos constitucionales históricos al Poder Ejecutivo, ha impulsado al legislador a plasmar en textos legales la distinción orgánica y funcional entre Gobierno y Administración. Este intento diferenciador se anunciaba tempranamente en un Proyecto de Ley Orgánica del año 1980; sin embargo, será con ocasión de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992) cuando se asuma programáticamente. En la Exposición de Motivos de la citada Ley, después de subrayar que en el régimen autocrático anterior el Gobierno se concebía como un mero apéndice o prolongación de la Administración, se proclamaba que «el artículo 97 de la Constitución arrumba definitivamente esta concepción y recupera para el Gobierno el ámbito político de la función de gobernar, inspirada en el principio de la legitimidad democrática. Se perfilan así con nitidez los rasgos propios que definen al Gobierno y a la Administración, como instituciones públicas constitucionalmente diferenciadas y los que establecen la subordinación de