

LÓPEZ RAMÓN, Fernando: *Sistema jurídico de los bienes públicos*, Cizur Menor (Navarra), Ed. Civitas, 2012.

Una vez más, el buen hacer científico del profesor Fernando LÓPEZ RAMÓN nos brinda una nueva obra, esta vez un completo tratado sobre los bienes públicos que, muy acertadamente, lleva por título *Sistema jurídico de los bienes públicos*, y que publica la prestigiosa editorial Civitas.

El propio autor explica en su Presentación cómo ha sistematizado todo el complejo entramado de su contenido.

La misma se estructura en ocho capítulos, agrupados en una parte general, en la que se analizan los conceptos e instituciones comunes (primeros cuatro capítulos), y otra, especial, que centra su foco de atención en los principales sectores que integran los bienes públicos, concretamente las costas, las aguas, las minas y los montes (capítulos IV a VIII respectivamente), escogidos porque, pese a que los mismos constituyan una especialidad muy desarrollada, su examen «... nos permiten comprender las características de los diferentes ámbitos de intervención administrativa estudiados» (p. 15).

Discrepamos con el eximio profesor de la consideración que tiene de su estudio como «una exposición de los elementos esenciales del régimen jurídico de los bienes públicos». Bien al contrario, el mismo no es una mera descripción neutral de los perfiles jurídicos de una de las más interesantes instituciones del Derecho administrativo, sino que aporta interesantes novedades y reflexiones en orden a su cabal conocimiento.

Por ejemplo, en cuanto a la categorización de estos bienes, el autor incluye entre la tipología de los mismos, además de las tradicionales dominio público y patrimoniales, la de las cosas comunes y la de los bienes de interés público. Las cosas comunes vendrían integradas por aquellas que no pertenecen ni pueden pertenecer a nadie, siendo objeto de regulación jurídica cuando se hallen en situación de agotamiento o sobreexplotación, si son cosas materiales, o a fenómenos de exclusión o privatización en caso de inmateriales (lo que en Derecho internacional público se define como «patrimonio común de la humanidad») (pp. 34 ss.). Por su parte los bienes de interés público serían aquellos que pueden ser tanto de propiedad pública como privada, siendo el aspecto determinante de su carácter público el relevante interés general en la conservación del bien y su disfrute colectivo (como lo es el patrimonio histórico o cultural, el patrimonio natural o los montes) (pp. 48 ss.).

De enorme interés resulta también la técnica que el autor plantea para poder ordenar la diversidad de contenidos que presentan estas cuatro clases de bienes: En un símil con la escala de demanialidad que preconizó DUGUIT introduce, con mayor amplitud que ésta, una nueva gradación para distinguir los distintos niveles de relación de las cosas con la esfera pública, y que denomina «escala de publicidad de las cosas», criterio que combina con el límite positivo —utilidades públicas— y negativo —prioridad de la propiedad privada— de las mismas. El empleo de ambas técnicas proporciona, a su juicio, no sólo «...criterios jurídicos para delimitar el ámbito de las cosas públicas, es decir, criterios para comprender y en su caso condicionar el alcance de los modernos (y en parte contradictorios) procesos de expansión, fortalecimiento o privatización de las cosas públicas», sino que también sirve como guía para «comprender la intensidad de las potestades públicas» y «calibrar el ajuste de tales potestades al ámbito de necesario desenvolvimiento de la propiedad privada en función de las utilidades públicas que prestan las cosas» (p. 53).

El texto del estudio abunda igualmente en la valoración crítica del régimen jurídico actual de los bienes públicos, de sus principios y reglas, a fin de ir identificando lo que el propio LÓPEZ RAMÓN denomina «excrecencias del sistema» o «protuberancias» que han ido surgiendo y consolidándose sin ninguna conexión con su fundamento. Estas apreciaciones se contienen bien en epígrafes específicos incluidos en algunos capítulos de la obra, bajo el título «Crítica» (pp. 94 y 155), bien en numerosos párrafos del texto, aportando, además, al debate doctrinal sus propias tesis.

Desde nuestro punto de vista, las cuestiones más interesantes que el autor somete a esta reflexión crítica son:

La inclusión en el dominio público de bienes con independencia de la trascendencia social de los mismos y la consiguiente traducción en la amplitud del conjunto de privilegios administrativos de los que gozan los bienes públicos, del que comienza advirtiendo que «sigue causando admiración en la doctrina» (p. 94). Si bien estos pueden justificarse en el caso del dominio público por las funciones de interés público que provee el mismo, resultan, sin embargo, «especialmente sorprendentes» cuando se aplican a los bienes patrimoniales, que no gozan de dichos avales (94 ss.), llegando a considerar esta situación como un «posible abuso de la institución» (p. 140), cuya utilización, por «ultradefensivas», pueden «llegar a colisionar con los principios básicos relativos al mismo» (p. 148).

Atendiendo a esta y a otras críticas doctrinales más aceradas, algunas de dichas exorbitancias han sido ya convenientemente limitadas por la propia reacción legislativa, la doctrina constitucional y la praxis de los tribunales de Justicia, como ha sucedido con la exención del embargo para determinados bienes privados de la Administración, que explica detenidamente el autor.

Las consideraciones anteriores no empecen, sin embargo, la inequívoca postura del profesor LÓPEZ RAMÓN a favor de la evitación de la consolidación de las propiedades privadas en bienes que conforman, con toda evidencia, el dominio público, ya sea por expresa declaración constitucional, caso de las costas, ya por decisión del legislador, en el resto de supuestos.

En este sentido reprocha algunas interpretaciones del régimen constitucional del dominio marítimo-terrestre que, amparándose en las opciones que la propia Ley de Costas, y en alguna jurisprudencia tanto de tribunales de lo contencioso-administrativo como civiles, pretenden rehabilitar los procesos de apropiación de la misma, requiriendo, además, el explícito compromiso del legislador con los derechos privados adquiridos. Entiende el autor que, si bien estos enfoques son respetables, «sería una lástima que terminaran prevaleciendo» (pp. 189 ss.).

Otra crítica menos exacerbada, pero no por ello menos contundente, es la relativa al «permanente estado de cambio normativo» al que ha estado sometida la regulación jurídica del sector hidráulico. Esta situación, que implica que lo que hasta un momento dado estaba promovido, hoy pueda resultar prohibido, o que quien era radicalmente incompetente pase a convertirse en una autoridad exclusiva, o que objetivos previamente descartados se conviertan en principios generales, provoca que la lógica llame a centrar el foco de atención en el nivel de los planes y actuaciones que hagan realidad los objetivos sociales y ecológicos prometidos en la legislación (p. 240).

Asimismo, cabe destacar la oposición del autor a la tradicional consideración de las concesiones demaniales como actos administrativos unilaterales necesitados de aceptación por sus destinatarios, opinión que, a su entender, se contradice con la actual legislación contractual y los efectos propios de las mismas, que parecen ser los característicos de los contratos (p. 156), o su opción porque sean estrictas razones de interés público las que permitan a la Administración hacer uso de la cláusula de precario, cláusula de la que, por otra parte, y a su juicio, se puede derivar la obligación resarcitoria por parte de la misma, por ejemplo, «cuando resulten incompatibles con las condiciones generales aprobadas con posterioridad», que LÓPEZ RAMÓN asimila a la adopción de «nuevos criterios de apreciación», circunstancia que sí resulta indemnizable con arreglo al Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 (p. 158).

Finalmente, censura el catedrático los inconvenientes que suscita el excesivo establecimiento de reglas generales en que incurre la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, reglas que, pese a su generalidad, pueden ser, y de hecho son, exceptuadas por normas especiales, lo que complica la determinación del régimen aplicable en ciertos supuestos (como el plazo máximo de duración de las autorizaciones sobre el dominio público), las

incongruencias que en ocasiones se perciben en el propio texto legal, como sucede con el plazo máximo de duración de las concesiones demaniales, o el abuso, en otras ocasiones, de reglas supletorias que terminan encontrando un ámbito propio de aplicación en relación con los bienes de dominio público cuyo aprovechamiento por particulares parece precisamente que ha de excluir, como la ausencia de régimen jurídico propio de la utilización de los edificios administrativos, lo que podría llevar a plantear si son susceptibles de concesión de uso privativo (pp. 158 y 159).

Para llevar a cabo este profundo análisis del régimen jurídico de los bienes públicos, el autor adopta la clásica metodología empleada en las obras jurídicas, resaltando el estudio de la diversidad de fuentes confluyentes para su cabal comprensión. De esta manera se incluye:

Un importante estudio de la evolución histórica. El mismo no es baladí ni obedece a un capricho metodológico del autor, sino que trata de vehicular la comprensión de los conceptos claves que conforman el diseño jurídico actual del patrimonio público. El propio autor así lo justifica cuando entiende que si se tienen en cuenta estos procesos históricos, no causará extrañeza el reciente tratamiento jurídico de ciertas categorías (pp. 71 ss.), o al señalar que los conceptos comunes a la variedad de categorías de bienes públicos «están condicionados por la evolución histórica que hemos tratado de resumir anteriormente» (p. 51).

De esta manera, en unos casos en epígrafes específicos —denominados «Trayectoria histórica», «Evolución», «Tradición»—, en otros desarrollada a lo largo del discurso del texto, se analizan los más importantes hitos jurídicos acaecidos en etapas precedentes, como la influencia de la herencia romana en ciertos temas, las consecuencias de las desamortizaciones, la consideración de las viejas estructuras administrativas y su traslación al contexto territorial constitucional, la sucesiva implicación de la Administración pública en sectores que hasta etapas muy recientes han estado en manos de la iniciativa privada (política hidráulica, privatizaciones...), etc. También se utiliza este recurso de manera pedagógica para explicar, por ejemplo, el régimen jurídico de los bienes comunales (pp. 160 ss.), la adquisición patrimonial (p. 115), el origen de ciertas incongruencias de la legislación administrativa con el Código civil en algunos puntos (p. 115), para entender por qué se han producido apropiaciones privadas en la costa (173 y crítica en 177), o para conceptualizar la confluencia de sistemas jurídicos en la regulación de los recursos mineros (p. 257 ss.).

Destaca, igualmente, un extenso manejo de la legislación aplicable a las instituciones analizadas, tanto del Estado, como la de las Comunidades autónomas —que supone ciertamente un ingente esfuerzo investigador que puede rayar en la esquizofrenia—, o las que regulan la situación en el ámbito local.

No obstante hay que advertir que estas referencias normativas no resultan en absoluto descriptivas, sino que sirven al profesor LÓPEZ RAMÓN para indagar los problemas interpretativos y de ejecución que las mismas suscitan.

Son utilísimas las constantes indicaciones jurisprudenciales, que no consisten, por otra parte, en una mera enumeración de decisiones judiciales que en nada ilustrarían el tema considerado, sino que se abordan en cuanto puedan aportar algún contenido al análisis conceptual, doctrinal o normativo que el libro ofrece.

También hay que subrayar las continuas llamadas del autor a otras ramas del Derecho que están indisolublemente ligadas al esencial régimen jurídico administrativo de los bienes públicos y sin las cuales resulta imposible, hoy en día, abordar una cabal explicación del mismo. En este sentido son muchas las reflexiones sobre reglas ambientales y urbanísticas (exigencias ecológicas en materia de aguas —pp. 213 ss.—, urbanismo en la costa —pp. 198 ss.—, medio ambiente como interés público concurrente en relación con las minas —pp. 269 ss.—, medio ambiente y urbanismo en este mismo sector —pp. 279 ss.—, etc.), pero también, como no podía ser de otra manera, acerca de normas civiles (tratamiento por este orden jurisdiccional de las apropiaciones privadas en el dominio marítimo terrestre e hidráulico (pp. 190 y 231, por ejemplo), y tributarias (cánones de aprovechamiento de bienes públicos, recuperación de los costes de los servicios relacionados con las gestión de las aguas —p. 239—, etc.).

Contiene todo el texto continuas referencias a otros Derechos, especialmente de los regímenes jurídicos más próximos al nuestro: los sistemas italiano, francés y alemán, en cuyo análisis se basa para establecer una interesante comparativa con las reglas previstas en nuestro ordenamiento.

Una extensa bibliografía sustituye en la obra a las notas a pie de página (aunque en algunos casos en los que se quiere reflejar una determinada y cualificada opinión doctrinal se acude al modo de cita anglosajón). La misma se incluye tanto en un título específico insertado a continuación de la presentación de la obra («Bibliografía general»), pero también como un epígrafe más de cada uno de los capítulos que integran el trabajo. Esta última aparece bajo el título «Orientación bibliográfica», recogiendo la relativa a los asuntos más interesantes y a los temas más polémicos en ellos considerados.

Es de justicia señalar, por el enorme esfuerzo investigador que supone, la adecuación de las reflexiones contenidas en el libro a los pronunciamientos normativos y jurisprudenciales más actuales. Significativamente, el autor analiza la incidencia de la Directiva europea de servicios en la liberalización de los títulos jurídicos exigibles para la utilización singular de los bienes públicos (p. 153); examina, asimismo, las recientes decisiones del Tribunal Constitucional

BIBLIOGRAFÍA

que atribuyen al Estado la competencia exclusiva del Estado sobre las cuencas hidrográficas intercomunitarias del Guadalquivir y el Duero, y las subsiguientes «tensiones» competenciales generadas a raíz de las mismas (pp. 216 y 217); o valora la introducción de los modernos mecanismos de mercado para una gestión más eficiente de determinados bienes, como las aguas —«mercado del agua» (pp. 241 y 242)— y los montes —certificación forestal de determinados productos (pp. 310 y 311)—.

En definitiva, nos encontramos ante un auténtico sistema completo, exhaustivo y riguroso sobre el régimen jurídico de los bienes públicos, que contribuye no sólo a una mejor comprensión de las categorías jurídicas incluidas en este institución, sino también al replanteamiento y valoración crítica de cuestiones generalmente aceptadas, incluyéndose, asimismo, propuestas que permitan su mejora.

Dirigido, por consiguiente, a todos los que tengan una inquietud intelectual por conocer o profundizar en este auténtico complejo entramado jurídico: doctrina, pues facilita la discusión académica, docentes, ya que supone una herramienta de primer orden para ahondar en un tema clásico del Derecho administrativo que permite el estudio y preparación de las nuevas asignaturas de grados y postgrado, estudiantes, puesto que resulta muy didáctico, tanto en un nivel general como en uno más desarrollado, y profesionales del Derecho, que podrán enriquecer la consideración de ciertos temas con la hermenéutica propuesta.

M^a Consuelo ALONSO GARCÍA