

mentos que fueron creados en 1901 para la protección de ciertos montes contra los procesos de desamortización, manteniendo al Catálogo de Montes de Utilidad Pública como un registro de los montes que no pueden ser distraídos de la titularidad pública ni de su finalidad protectora del medio ambiente forestal.

Se concluye el libro con una sección de Anexos, dividida a su vez en tres subepígrafes, en la que el autor ha seleccionado y reproducido algunos de los documentos que ha estudiado en los capítulos precedentes.

Cabe señalar, a modo de ejemplo, la reproducción facsímil en estos Anexos del Cuaderno de la provincia de Ávila perteneciente a la Clasificación General de los Montes Públicos de 1859, la reproducción del Catálogo de 1862 correspondiente a la provincia de Ávila y la reproducción del Catálogo de 1901 también de la provincia de Ávila.

En nuestra opinión, esta iniciativa de incluir como Anexos algunos de los documentos originales, más allá de la mera curiosidad histórica, es realmente buena pues permite al que se acerca al estudio de esta materia comprobar sobre documentos originales las teorías del autor sin necesidad de acudir físicamente a los archivos históricos.

En relación con las fuentes, el autor emplea eminentemente el método histórico, por lo que —aparte del «Diario de Sesiones de las Cortes»— utiliza prolijamente las noticias extractadas del Archivo de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza y del Archivo del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, así como las opiniones doctrinales vertidas por los ingenieros de montes más reputados de la época en la especializada «Revista de Montes».

Una cuestión que resulta muy interesante resaltar aquí es lo ameno y claro de la exposición; aun a pesar de que el autor indaga en cuestiones de gran complejidad técnico-jurídica y de lo intrincado de algunos procesos, ha sabido condensar toda la problemática y darle una redacción concisa que permite una lectura ágil y altamente didáctica. Con gran coherencia argumentativa y expositiva, el autor nos lleva de la mano a través no sólo de las leyes, sino de sus

varios reglamentos de ejecución, así como de infinidad de Reales Órdenes de los Ministerios con competencia en materia forestal (a la sazón Fomento y Hacienda), así como de los distintos dictámenes del Consejo de Estado y de otras opiniones relevantes, de manera tal que no sólo no se pierde uno, sino que resulta muy atractiva y didáctica la lectura de esta monografía.

Juan Ramón LIÉBANA ORTIZ
Profesor Titular Escuela Universitaria
(interino)
Universidad de La Rioja

CARO-PATÓN CARMONA, Isabel, y MACERA, Bernard-Frank: *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección ambiental y aguas*, Ed. Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2002, 175 págs.

Esta monografía surge con la finalidad de exponer los posicionamientos de los autores en la delimitación competencial Estado-Comunidades Autónomas en materia de protección ambiental y aguas y, además, con el interés de actualizarla tras las modificaciones normativas y los pronunciamientos de la jurisprudencia.

La obra se divide en dos partes, la primera de ellas estudia el reparto de competencias en materia de protección ambiental y su autor es Bernard-Frank MACERA, mientras que la segunda se centra en la materia de aguas y su autora es Isabel CARO-PATÓN CARMONA. Al final de la monografía nos encontramos con dos Anexos, uno dedicado a los distintos Estatutos de Autonomía y el segundo a la jurisprudencia constitucional.

Por «protección del ambiente» entiende el autor la conservación, defensa, restauración y mejora de los recursos naturales básicos, aire, agua y suelo; siempre partiendo de una definición del término ambiente en sentido amplio, y de la noción de protección recogida en

el artículo 45 CE y desglosada por el propio Tribunal Constitucional.

El reparto constitucional de competencias en materia de protección ambiental viene marcado por las distintas posturas doctrinales en lo que respecta a su situación en el texto de la Constitución. Por un lado, nos encontramos un sector que considera el artículo 149.1.23 como el único que regula este tema; de otro lado, otro grupo entiende que el mencionado precepto sólo sería aplicable ante la inexistencia de rúbricas más específicas, y debe completarse con otros apartados del artículo 149.1.

Esta segunda posición doctrinal mantiene que la amplitud en la que puede ser entendido el término ambiente no debe ocasionar que el mismo fagocite a todos los aspectos relacionados con los recursos naturales; ante esta objeción, el autor considera que el término ambiente se encuentra acotado por el concepto protección que lo acompaña.

La aplicación residual del artículo 149.1.23 significaría, según el profesor MACERA, reducir su aplicación a la protección del medio ambiente atmosférico (el único aspecto que no aparece regulado en otros subapartados) y a la necesidad de tener presentes los diversos títulos en función de cada recurso o actividad contaminante. El TC también se ha pronunciado, si bien de forma indirecta, en este mismo sentido.

La competencia del Estado en materia de protección ambiental se basa en el segundo inciso del artículo 149.3 y en el artículo 149.1.23. La legislación básica vendría a fijar el mínimo esencial para la defensa ambiental y la salvaguarda del interés general, sin llegar a coartar de forma absoluta las posibilidades de desarrollo de las Comunidades Autónomas, aun cuando en materia de medio ambiente este margen es menor que en otras. A pesar de la valoración positiva que le merecen al autor los esfuerzos del TC por ir precisando y aclarando estos términos, debemos poner de manifiesto que nos movemos en terrenos pantanosos, en los que ningún apoyo parece definitivo para aclarar dónde termina el mínimo básico común y dónde comienzan las posibilidades de individualización, a partir de sus propias circunstan-

cias, que corresponden a cada Comunidad Autónoma.

El artículo 150.3, al otorgar competencia al Estado para la elaboración de leyes de armonización, viene a terminar de oscurecer el ya negro panorama de la distribución competencial. La ley de armonización sólo se justifica ante una circunstancia excepcional, una gran disparidad que afectara al interés general. En materias como la protección ambiental, que se regulan conjuntamente por el Estado y las Comunidades Autónomas a través de leyes de bases y de desarrollo, un sector de la doctrina entiende que no sería necesario regular a través de leyes de armonización; mientras que otro, entre el que se encuentra el autor, sí lo considera necesario como consecuencia de la desestabilización producida por las normas autonómicas de desarrollo.

Las Comunidades Autónomas tienen competencia para desarrollar la legislación básica estatal, aun cuando ésta no existe por la desidia estatal. También tienen competencia para la ejecución o la gestión, a pesar de que el Estado está legitimado para ejercer esta competencia en su propia legislación ambiental cuando su alcance sea mayor que el de una Comunidad, por razones de urgencia y seguridad o por la propia naturaleza de las cosas. Asimismo, las Comunidades Autónomas pueden establecer normas adicionales de protección en materia ambiental, siempre que respeten límites como la solidaridad, igualdad y unidad del mercado nacional. En la materia que nos ocupa no tienen operatividad los artículos 150.1, pues el Estado ya elabora la legislación básica, y 150.2, ya que la cesión de la potestad estatal en materia de tutela ambiental significaría la pérdida de su poder de decisión.

El esquema competencial de las Comunidades Autónomas se cierra con el reconocimiento por parte de la jurisprudencia del TC de los parámetros que deben respetar: su propio ámbito competencial, una normativa proporcional al fin perseguido y el respeto a la igualdad básica de todos los españoles.

La segunda parte de la obra comienza con la exposición de las novedosas corrientes que están surgiendo en el reparto de competencias en materia de aguas,

marcadas por nuestro siempre conflictivo sistema autonómico, el Derecho comunitario y los replanteamientos del ámbito funcional de las Confederaciones Hidrográficas.

El artículo 149.1.22 CE inaugura el marco normativo en esta materia y coloca sobre la mesa importantes cuestiones. La primera de ellas, la distinción entre recursos-aprovechamientos, que, a pesar de su inoperancia, ha provocado tres tipos de Estatutos: los que sólo contienen referencias a los aprovechamientos, los que también mencionan los recursos y el caso de Canarias, que no asume la distinción. Otro de los enigmas que plantea este precepto es el concepto de cuenca, si sigue o no el criterio del territorio de la Comunidad Autónoma. La Ley de Aguas y la STC 227/1988 limitan la competencia estatal a las cuencas intercomunitarias, mientras que, con carácter general, las Comunidades Autónomas asumirán la de las cuencas internas.

Las Confederaciones Hidrográficas, como organismos de gestión, tienen su origen en la primera mitad del siglo xx y convirtieron a España en el primer país que conjugaba la actuación privada y la pública, permitiendo la participación de los usuarios en la Administración pública, y siempre en el ámbito de las cuencas hidrográficas. A mediados del siglo pasado se acabaría con la unidad de gestión, con la asunción de las competencias en materia de aguas por las Comisarías de Aguas. En 1985 todas las competencias recaerían en los Organismos de cuenca, que recibieron un impulso decisivo con la Ley de Aguas.

Tras el paréntesis que supuso la época franquista, la Ley de Aguas consagró la importancia de la participación de los usuarios para la mejor coordinación de los intereses en juego. Actualmente, la importancia de los usuarios es tal que tienen funciones decisorias en el Consejo del Agua y en la Junta de Gobierno, mientras que en el resto de órganos en los que participan su función es deliberante y de propuesta; esta participación se ha respaldado a través de la Ley 46/1999, que ha fijado su límite en las denominadas «competencias soberanas». Es en este punto donde la autora incide en la importante tradición histórica de

los interesados, y aboga por la unificación aguas-obras, recursos-aprovechamientos.

La actual organización administrativa en esta materia hace aguas en varios aspectos. De un lado, la Directiva de 2000 que obliga a extender las competencias de los Organismos de cuenca a las aguas de transición y costeras, lo que obliga a mejorar la coordinación administrativa. Otros puntos conflictivos serían la frontera de las competencias autonómicas en materia de pesca y los problemas causados por los caudales ecológicos, dos aspectos íntimamente relacionados con la distribución de competencias y la coordinación interadministrativa.

Por su parte, las sociedades estatales para la construcción de obras hidráulicas vendrían a representar el fin de la gestión coordinada desde la cuenca, a la vez que anulan la participación y el control sobre las obras, que se realizarán a iniciativa única del sector público.

La autora culmina sus reflexiones con un análisis de propuesta de descentralización administrativa. Tomando como punto de partida el Derecho comparado, analizando los supuestos de Alemania, Estados Unidos, Francia, Reino Unido e Israel, destaca especialmente este último, ya que suele ser éste un ordenamiento jurídico que, por alejado y desconocido, suele quedar fuera de las diatribas de los autores españoles, y en materia de aguas tiene mucho que aportar.

La descentralización se aborda desde tres frentes. El primero de ellos sería la separación entre las funciones de las Confederaciones y de las Comisarías de Aguas, que, en diversas formas, ha sido defendida por varios autores. El segundo sería la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas y su coordinación con la legislación básica estatal y la planificación hidrológica.

La profesora CARO-PATÓN presenta dos posibles soluciones a la organización administrativa. De un lado, las Comunidades Autónomas ejecutarían los planes y tendrían más protagonismo en las Confederaciones, a la vez que se mantienen las competencias estatales (Plan Hidrológico Nacional, planes de cuenca y obras de interés general). La segunda opción sería convertir a las Confedera-

ciones Hidrográficas en órganos de planificación y ejecución.

En conclusión, podemos afirmar que la realización de obras como la presente, centradas en el reparto de competencias Estado-Comunidades Autónomas, representan una luz que nos guía en la madeja de jurisprudencia, legislación y entresijos políticos que siempre está presente en esta materia. Sin lugar a dudas, la protección ambiental y las aguas son dos ramas de un mismo tronco y su estudio conjunto es interesante para realizar un análisis comparativo; a la vez que la diversa autoría de las dos partes de la obra le aportan singularidad.

La transparencia en la asunción de competencias por la Administración estatal y las distintas Administraciones autonómicas no deja de ser una utopía en la actualidad; la eficacia de las actuaciones viene marcada por un espíritu de cooperación y no de exclusión, y los afanes de control ocasionan la paralización de las actuaciones y la inevitable consulta del Tribunal Constitucional, que se ha convertido en una especie de «asesoría» de Administraciones que conocen, en la mayoría de las ocasiones, que están equivocadas.

Reflexión aparte nos merece la «desorganización» en la que se encuentra la «organización» administrativa en materia de aguas, que debería llevarnos a recordar, como hace la autora, la eficacia de la participación de los interesados y a instituciones como el Tribunal de las Aguas de Valencia. Además, es de destacar la creciente actualidad de esta materia y la futura problemática que presenta el desigual reparto del agua y los posibles trasvases.

M.^a Remedios ZAMORA ROSELLÓ

GALERA RODRIGO, Susana: *La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales* (Prólogo del Prof. Martín BASSOLS COMA), Ed. Montecorvo, S.A., Madrid, 2001, 196 págs.

La preocupación por el medio ambiente queda reflejada en el artículo 45 CE y en la abundante jurisprudencia

que al respecto ha emanado de nuestro Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. A partir de este bloque se deduce que existen dos facetas determinantes: la prevención y la reparación, siendo la primera de ellas la decisiva para una adecuada protección. Además, este mandato constitucional se complica con la distribución de competencias entre las distintas Administraciones implicadas. Éste es el esquema general del que parte la autora para manifestar sus opiniones al respecto.

El primer apartado se encarga de aclarar el entramado competencial; el panorama viene marcado por una serie de puntos que expone la profesora GALERA. En primer lugar hay que tener presente que el Estado, aun cuando en principio sólo es competente para adoptar la legislación básica, puede excepcionalmente tener competencias ejecutivas; de otro lado, los diversos temas que afectan al medio ambiente obligan a conjugar las competencias que sobre los mismos ejercen cada una de las Administraciones, con especial mención de las competencias locales. Asimismo, merecen atención dos competencias, los espacios naturales, competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, y los bienes de dominio público de titularidad estatal.

Ante lo que, sin duda, puede ser calificado como un «maremágnum competencial», es indispensable acudir a fórmulas de coordinación y cooperación interadministrativas. De esta forma, nos encontramos en la legislación administrativa general con las Conferencias Sectoriales y los Consorcios; en el ámbito de la legislación ambiental y sectorial son frecuentes los órganos colegiados por ejercer competencias propias, y no concurrentes, de la Administración a la que quedan adscritos; por último, también son usuales los convenios de colaboración.

La participación de cada uno de los entes competentes se materializa a través de informes, cada vez más cercanos a declaraciones de voluntad por su habitual carácter vinculante, o bien a través del mecanismo de la intervención sustitutoria ante la inactividad de la Admi-