

## BIBLIOGRAFÍA

tante herramienta de trabajo para aquellos que, como el que escribe estas líneas, estamos ocupados en estas materias. Y no sólo es útil para el que teoriza, sino también para aquel que ejerce o para aquel que trabaja en el sector de la hostelería.

Omar BOUAZZA ARIÑO  
Departamento de Derecho  
Administrativo  
Universidad Complutense de Madrid

GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V.: *Infraestructuras de Telecomunicaciones y Corporaciones Locales* (Prólogo de Carmen CHINCHILLA MARÍN), monografía asociada a Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, 2003.

La monografía que recensionamos analiza el establecimiento de infraestructuras de telecomunicaciones en la ciudad, partiendo del estudio de la Ley General de Telecomunicaciones de 1998 (LGTc), hoy derogada por la LGTc de 2003. Sin embargo, el hecho de tener en cuenta las Directivas comunitarias más recientes, las reformas que se avecinaban y, fundamentalmente, el enfoque del trabajo, que analiza pormenorizadamente el resto de normas que inciden en aquella materia, hacen que la misma no esté en absoluto desfasada. Además, algunas de las propuestas sostenidas hábilmente por el autor a la vista de la normativa comunitaria en la materia tienen hoy reflejo en la actual regulación estatal de las telecomunicaciones.

El libro se inicia con una introducción donde se pone de manifiesto la problemática jurídica que encierra el compatibilizar el derecho de los operadores a la ocupación del dominio público y de la propiedad privada para la instalación de sus propias redes, reflejo de la liberalización del sector, y las competencias urbanísticas, medioambientales, de protección de la salud pública y del dominio público local, que ostentan y deben ejercer los municipios.

El estudio de este tema se realiza en cinco capítulos, uno de los cuales se dedica a recoger las propuestas de solución a los problemas planteados. En el primero de dichos capítulos se aborda el análisis de la actividad municipal en relación con la instalación de redes públicas de telecomunicaciones, para poner de manifiesto la falta de coordinación entre la anterior LGTc de 1998 y la normativa sobre régimen local y urbanismo.

En este contexto se pone de manifiesto que esa regulación aislada, por falta de conexión con otras regulaciones implicadas en la materia, que potencia unos intereses que no son los municipales, es perfectamente defendida por el ente con competencias más relevantes en el sector de las telecomunicaciones, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, que con sus resoluciones parece renunciar a una interpretación integrada del ordenamiento jurídico.

Ciertamente, la legislación de telecomunicaciones estatal de 1998, casi como ninguna otra, parece olvidar otra legislación estatal, en este caso básica, la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 (LBRL), que reconoce que la legislación estatal y la autonómica deben reconocer competencias a los municipios en aquellas materias que afecten a su círculo de intereses (art. 2), ¿y qué afecta más al círculo de intereses de un municipio que la posible utilización de sus bienes de dominio público, del suelo, del subsuelo y del vuelo, por «múltiples» compañías prestadoras de un servicio liberalizado como las telecomunicaciones?

Intereses propios de los municipios que pueden ser objeto de atención mediante dos títulos de intervención, el dominio público municipal, aplicando la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas en sus consideraciones básicas sobre el régimen de utilización de los bienes demaniales, y la normativa autonómica en la materia y, en su defecto, el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. El segundo título de intervención sería el urbanismo, más concretamente la planificación urbanística, donde deben recogerse las infraestructuras para el establecimiento de redes de servicios liberalizados o no. Y ello sin olvidar, obviamente, la compe-

tencia estatal en materia de telecomunicaciones, pero integrando y determinando hasta dónde llegan las competencias estatales en la materia y las competencias municipales, como bien señala el Prof. GONZÁLEZ GARCÍA.

No cabe duda que, como señala el autor, los operadores de redes ostentan el derecho a ocupar el dominio público municipal, pero ello no obsta a que el planeamiento urbanístico pueda condicionar dicha ocupación. Estos condicionamientos por motivos urbanísticos, medioambientales o de protección de la salud o seguridad públicas han sido, afortunadamente, previstos en la nueva LGTc de 2003, prestando oídos a las continuas críticas de un sector doctrinal que viene reivindicando el papel de los municipios en materia de implantación de redes de servicios en el dominio público municipal.

El capítulo segundo se adentra en el estudio del derecho de los operadores del sector de las telecomunicaciones a la ocupación del dominio público para la instalación de las redes que van a prestar dicho servicio. Este capítulo, quizás sistemáticamente, hubiese sido preferible que figurase como capítulo primero, por cuanto en el mismo se da cuenta de la regulación que la LGTc de 1998 realiza sobre el régimen de ocupación de los bienes demaniales, lo que resulta esencial para poder analizar su compatibilidad o no con otras normas del ordenamiento jurídico que inciden sobre dicha ocupación, especialmente la normativa sobre bienes locales y la normativa urbanística.

Se analiza en el mismo quiénes son los sujetos, privados o públicos, que gozan de tal derecho según la licencia o autorización de que dispongan para explotar redes de telecomunicaciones. Este aspecto ha sido profundamente modificado en la actual LGTc, que reconoce como un derecho de los operadores la explotación de redes o servicios de comunicaciones electrónicas sin necesidad de sujetarse a licencia o autorización de la Administración competente. Ello no impide que el derecho a ocupar el dominio público se reconozca sólo a los operadores que necesiten establecer redes públicas de comunicaciones elec-

trónicas, o sea, redes que prestan servicios disponibles para el público. Dicho con otras palabras, aquellos operadores que necesitan de la instalación de redes para prestar obligaciones de servicio público, ya sea el servicio universal u otras obligaciones de servicio público.

En este punto resulta alavable la posición del autor, que llama la atención sobre un aspecto elemental en el proceso de liberalización de antiguos servicios públicos como las telecomunicaciones, la introducción a la libre competencia de estos mercados resulta indudablemente satisfactoria para los usuarios, pero la consagración constitucional de un Estado social obliga a dirigir la acción pública para que «la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas»; aspecto éste que se pone en entredicho cuando se deja al mercado la explotación de las telecomunicaciones, puesto que resulta claro que la explotación de las redes y servicios se realizará por las empresas en aquellas zonas donde les resulte más rentable económicamente. La obtención de rentabilidad económica no ha sido nunca una máxima a tener en cuenta a la hora de prestar servicios públicos, y no olvidemos que en las comunicaciones electrónicas se elimina dicha institución, pero se mantienen las obligaciones de servicio público a fin de evitar la existencia de zonas poco o nada desarrolladas en telecomunicaciones.

Ahora bien, ese derecho de los operadores a ocupar el dominio público no se reconoce en abstracto, sino que está sujeto a una serie de requisitos que analiza el autor, tales como la necesidad de establecimiento de una red pública de telecomunicaciones y que ello sirva para prestar obligaciones de servicio público. Cumpliendo dichos requisitos genéricos, la concreta utilización de una determinada porción del dominio público exige de una autorización de la Administración titular del mismo, que tratándose de dominio público local será el correspondiente municipio. Se analiza a continuación el procedimiento que la Administración local debe seguir para el otorgamiento de tal autorización. Al respecto se pone de manifiesto la falta de coordinación de las previsiones recogidas

## BIBLIOGRAFÍA

das en la LGTc respecto a dicho procedimiento con la regulación de régimen local, en cuanto a la utilización de bienes de dominio público. Al mismo tiempo, la regulación que realizaba la LGTc de 1998 desconocía las competencias urbanísticas y medioambientales locales que se ven afectadas con el otorgamiento de autorizaciones de usos sobre su dominio público.

De forma mucho más acertada, la actual LGTc de 2003, al amparo de la normativa comunitaria en la materia, ha venido a ser más respetuosa con la autonomía local y con las competencias municipales respecto de sus bienes, con la normativa urbanística, medioambiental y sobre protección de la seguridad y salud pública. No obstante, ello no impide que, también ahora, la LGTc imponga determinados requisitos antes de dar dicha autorización que coartan o limitan las competencias municipales en las materias antes referidas.

Se detiene el autor en el análisis del título que ampara la utilización del dominio público, la autorización. Se trata de una autorización de uso demanial o de una concesión o, simplemente, se trata de una autorización con un régimen *sui generis*, como sostiene el trabajo que recensiamos. Resultan claras las peculiaridades de este tipo de autorización, pero puesto que se trata de una autorización para utilizar el dominio público local, y su otorgamiento se subordina a su legislación reguladora, sin perjuicio de los condicionantes que impone la LGTc, no cabe duda que debe ser aquélla el marco a utilizar para determinar su régimen jurídico; y puesto que esta normativa sólo concibe las licencias o las concesiones para el uso del demanio local, consideramos más acertado encasillarla en alguna de esas dos opciones.

El capítulo tercero analiza un aspecto esencial en el proceso de liberalización de las telecomunicaciones, la compartición de las infraestructuras, que podría calificarse como un sistema de protección medioambiental, de la seguridad y salud pública, así como de coherente ordenación urbanística, puesto que la implantación de redes de telecomunicaciones requiere inexcusablemente de un

espacio finito, como es el dominio público local, para llegar hasta los usuarios finales. Cuál sea el objeto de dicho procedimiento de compartición, el régimen jurídico y las decisiones al respecto de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones completan este capítulo.

Además, se denuncian en este trabajo los problemas que la LGTc de 1998 planteaba en esta materia al regular un procedimiento de compartición de infraestructuras limitado al «supuesto de que algún operador de redes públicas de telecomunicaciones manifieste su interés en la utilización compartida de bienes de propiedad pública o privada», hasta el punto de proponerse o recogerse otros procedimientos de compartición que quedarían en manos de las Administraciones que puedan ostentar competencias en esta materia por verse afectados sus bienes o por razones urbanísticas.

El problema se elimina en la actual LGTc, que deja en manos de las Administraciones con competencias en materia de medio ambiente, salud pública, seguridad pública u ordenación del territorio y urbanismo la decisión de acordar la utilización compartida del dominio público o de la propiedad privada, cuando no se pueda ejercitar el derecho de ocupación por separado. Buena muestra de que las propuestas del autor y de la doctrina en general parecen haber tenido acogida en la legislación de telecomunicaciones, siempre con respecto a la regulación de la materia realizada por la Comunidad Europea.

El capítulo cuarto se dedica a la planificación territorial y urbana de infraestructuras de telecomunicaciones, analizando un tema de sumo interés como es el de las instalaciones desconocidas o desocupadas en el subsuelo público, y los instrumentos legales de que disponen los municipios para evitar dicho desconocimiento, elemento esencial para practicar una adecuada política en la implantación de redes de servicios.

En este capítulo parte el autor no sólo del análisis del instrumento o instrumentos de planificación idóneos para este tipo de redes, mostrando las propuestas de algunas legislaciones urbanísticas autonómicas pioneras en la ma-

teria, como la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, sino que apuesta por la aprobación municipal de una ordenanza reguladora de las infraestructuras de telecomunicaciones, proponiendo cuál deba ser su contenido. Propuestas que bajo la lógica que encierran deberían hacerse extensibles a otras redes de servicios, públicos o no, locales.

Se cierra la monografía con un capítulo quinto donde el autor hace una propuesta sobre el procedimiento para el otorgamiento de la autorización de dominio público para la instalación de redes públicas de telecomunicaciones, desde el convencimiento de que dicha autorización ni es una autorización ni es una concesión tradicional. Esta propuesta debe partir de la formación de una red única para el término municipal que trate de atajar los problemas que se derivan de la tendencia empresarial al lucro en la explotación de redes de telecomunicaciones, o sea, que los barrios menos rentables carezcan de las infraestructuras esenciales para contar con un adecuado servicio de telecomunicaciones.

En dicho procedimiento se analiza la iniciativa en el mismo, que debe integrar a operadores y a la Corporación municipal, así como la fase de instrucción del procedimiento, donde intervendrán el órgano competente de la Administración General del Estado, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, los operadores y el propio municipio, y, por supuesto, la resolución municipal y su posible contenido.

La previsión de un procedimiento específico para otorgar este tipo de autorizaciones, que debería ser regulado a través de ordenanza municipal, introduce la posibilidad de que dicho procedimiento sea divergente según el municipio en el que hayan de implantarse las redes de telecomunicaciones, lo que, en definitiva, entorpece el derecho a la ocupación del dominio público, y el proceso de liberalización de las telecomunicaciones, pues los operadores se verían sometidos a diferentes trámites según la entidad local de que se trate, si la misma no sigue de forma estricta la propuesta de procedimiento realizada por el autor. Parece más oportuna la reconducción de dicha autorización hacia

una autorización o concesión demanial y, en consecuencia, seguir los postulados de carácter básico que al respecto marca la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003.

No obstante, no cabe duda de la coherencia de la propuesta y del ánimo del autor por aportar soluciones a un tema reciente y complejo como el establecimiento de múltiples redes de telecomunicaciones ante el proceso de liberalización sufrido por las mismas.

Nos encontramos, pues, con una monografía de inevitable consulta para aquel que quiera conocer el proceso de liberalización de las telecomunicaciones y los problemas que el mismo ha planteado en relación al municipio por afectar a sus bienes de dominio público y a la necesidad de ordenación urbanística del mismo.

O sea, se trata de un estudio que analiza los problemas que conlleva la regulación de un sector de actividad, las telecomunicaciones, desde la perspectiva de las competencias estatales en el sector y de espaldas casi absolutamente a regulaciones de marcado carácter general como la de bienes locales y el urbanismo y la ordenación del territorio. Descoordinación normativa que se traduce en una descoordinación entre Administraciones públicas, obviando principios básicos en la actuación administrativa plasmados constitucionalmente y en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, entre otras.

Pero el autor no se queda en esa constatación del problema tras un pormenorizado análisis de la normativa, de la jurisprudencia, de las resoluciones de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, de las Directivas comunitarias más recientes en el tema, e incluso de un conocimiento práctico de problemas en la materia de implantación de redes de telecomunicaciones que excede del conocimiento teórico al que venimos acostumbrados los que nos dedicamos a la dogmática jurídica, sino que plantea soluciones lógicas y acertadas, en las que deja entrever un apasionamiento por recuperar y potenciar las competencias de la Administración Local, que debe contar con competencia en aquellas materias que afectan a su círculo de intere-

ses. No hemos de olvidar que es esta y no otra Administración la más próxima a toda la problemática que afecta a los ciudadanos en cuanto vecinos.

Isabel GONZÁLEZ RÍOS  
Profesora Titular de Derecho  
Administrativo  
Universidad de Málaga

GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, 3.<sup>a</sup> ed., Civitas, Madrid, 2004.

1. La garantía patrimonial del ciudadano frente a las lesiones ocasionadas por la actuación de los poderes públicos ha culminado su arraigo en nuestro ordenamiento con su consagración en la Constitución de 1978 —art. 106.2 CE—. La remisión que ésta efectúa a la ley para su regulación ha permitido que sean diversos los mimbres con los que se elabora el sistema de responsabilidad patrimonial de cada uno de los poderes públicos. El libro que ahora se presenta acomete en profundidad el estudio de esta materia, enfrentándose a la responsabilidad patrimonial como a una institución jurídica compleja de la que no cabe una perspectiva aislada ni exclusivamente *ius-administrativista*.

2. La obra comienza con un recorrido por los antecedentes normativos de la responsabilidad extracontractual de los poderes públicos que, lógicamente, se extiende hasta la aprobación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la actualidad norma de cabecera para el análisis de esta materia. La concreción de la garantía patrimonial en cada uno de los poderes públicos es la tarea que seguidamente aborda el autor y, de este modo, las páginas posteriores contienen un tratamiento detallado de la responsabilidad derivada de la actuación del Poder Legislativo, de la responsabilidad por el funcionamiento de la Administración de Justicia, así como también un planteamiento general de la responsabi-

lidad de las Administraciones públicas, pues, como anuncia el título que da nombre a la monografía, son ellas y la reparación de los daños que produzcan con ocasión de su actividad el objeto central de este trabajo y es en los capítulos sucesivos donde se efectúa el examen exhaustivo de su responsabilidad extracontractual. Ninguna cuestión relativa a esta última es relegada del plan de trabajo de la obra: los sujetos intervinientes en la relación obligacional; la reparación del daño; los requisitos o presupuestos del nacimiento de la obligación indemnizatoria y, por supuesto, tanto los procedimientos a través de los cuales se hace efectiva esta responsabilidad como el relativo a la acción de repetición que ha de dirigir la Administración contra las autoridades y personal que hayan ocasionado la lesión.

3. La estructura del libro se ajusta a los cánones de un estudio dogmático —elementos subjetivos, objetivos, procedimiento, etc.—, pero no es ésta la única dimensión en la que se introduce la obra. Más allá del forjado de la responsabilidad por los principios rectores que inspiran su regulación legal en el título X de la Ley 30/1992, los muros de esta institución se han levantado a fuerza de pronunciamientos judiciales sobre una casuística dispar. Esta circunstancia obliga a que la jurisprudencia se torne en esta materia, como en pocas otras, un eje clave para su estudio. Por ello, el autor enriquece las páginas de su obra con un acopio de referencias jurisprudenciales de las que se sirve para construir un verdadero sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y a partir de las cuales se va también modelando el sumario de la monografía.

4. Si la publicación de cada nuevo texto jurídico constituye para todos los estudiosos y prácticos del Derecho un interesante reto para incrementar, consolidar o profundizar en los conocimientos adquiridos, con la reaparición de la *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas* ese logro está garantizado en todo caso, porque el autor no sólo nos presenta el resultado de su tarea investigadora, sino que, al tratarse ahora de su tercera edición, nos