

sido totalmente superada y que esa superación ha sido asumida por el legislador sin que ello perjudique la separación de poderes, sino, todo lo contrario, sea una exigencia ineludible de la tutela judicial efectiva de los derechos subjetivos de los ciudadanos.

Un libro, pues, escrito con gran rigor y no menos pasión, un libro apasionante que afecta a la concepción misma de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Fernando SÁINZ MORENO

GÓMEZ PUENTE, Marcos: *Derecho Administrativo Aeronáutico (Régimen de la Aviación y el Transporte Aéreo)* (Prólogo de Luis COSCULLUELA MONTANER), Iustel, Madrid, 2006, 865 págs.

El deseo de volar y el ingenio de una serie de visionarios que desafiaron las leyes de la física permitieron la conquista del espacio aéreo; la voluntad de la Administración de controlar y supervisar este nuevo valor estratégico se encuentra en el origen de su intervención en un medio que se ha convertido en una vía de comunicación ordinaria, gracias al desarrollo del transporte aéreo. En este libro se da respuesta a buena parte de los interrogantes jurídicos que plantea la relación entre la Administración y la aviación y el transporte aéreo.

El Prólogo de la obra ha sido realizado por el profesor COSCULLUELA MONTANER, que identifica dos líneas metodológicas básicas en su estructura, el análisis histórico y los presupuestos constitucionales de la intervención pública en la navegación aérea, y realiza una reflexión general sobre los aspectos más destacados del Derecho de la navegación y el transporte aéreo.

La obra se articula en catorce capítulos, a lo largo de los cuales se analizan los aspectos más relevantes del régimen de la aviación y el transporte aéreo, desde la perspectiva del Derecho Administrativo.

El primero de los capítulos realiza un análisis de los distintos regímenes de intervención pública que se han sucedido en

nuestro país, desde que en el año 1919 la primera línea de transporte aéreo sobrevoló la Península, para el transporte postal, hasta la Ley de Seguridad Aérea del año 2003. Esta evolución histórica permite al autor analizar el fundamento de las distintas disposiciones normativas, comenzando por el Real Decreto de 25 de noviembre de 1919, que consideraba de utilidad pública las líneas aéreas de servicio del Estado y las de servicio general. La Administración continuó participando de forma directa en el transporte aéreo a través de regímenes de planificación y nacionalización, que desembocaron en el monopolio legal del transporte aéreo (Iberia).

La Ley de Navegación Aérea de 1960, aún formalmente en vigor, representó la primera disposición legal que regulaba, de forma general, la navegación aérea. Esta norma suprimió el monopolio formal que existía a favor de Iberia, a pesar de mantener el tráfico regular como servicio público y sujeto a concesión administrativa. La incorporación de España a las Comunidades Europeas significó la liberalización de la actividad del transporte aéreo, y una nueva etapa para el mercado español.

La organización administrativa de la navegación y el transporte aéreos es la materia desarrollada en el segundo de los capítulos. El interés estratégico de la aviación determinó la lucha de poder entre la Administración civil y la militar para el control y dirección de este sector. El sometimiento de las actividades aeronáuticas a los órganos militares se intensificó en las etapas dictatoriales que sufrió España a lo largo del siglo xx, primero con la Dictadura de Primo de Rivera y posteriormente con el régimen franquista. La llegada de la democracia supuso una importante reforma que escindió la actividad aeronáutica particular y mercantil, que quedó bajo control de la Administración civil; mientras que el Ministerio de Defensa mantuvo sus competencias sobre aviación militar, espacio aéreo y dirección de algunas instalaciones aeronáuticas. Sin embargo, el principal cambio tuvo origen en la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, instaurada por la Constitución de 1978; a este respecto, el profesor GÓMEZ PUENTE analiza las competencias estatales y auto-

nómicas, con especial atención a su desarrollo estatutario y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Este segundo capítulo concluye con una completa referencia a la Administración aeronáutica actual, que comprende el estudio de los órganos estatales, comunitarios e internacionales.

Las fuentes del Derecho Administrativo aeronáutico constituyen la materia de estudio del tercer capítulo. Los acuerdos internacionales y la reglamentación de la Organización de Aviación Civil Internacional constituyen, junto a las disposiciones comunitarias, los límites generales de la regulación nacional. La normativa española se encuentra determinada por dos normas: la Ley de Navegación Aérea de 1960 y la Ley 21/2003, de Seguridad Aérea. Este marco normativo se completa con las disposiciones reglamentarias, muy abundantes en este sector; especial atención dedica el autor a las circulares aeronáuticas dictadas por la Dirección General de Aviación Civil, configuradas como disposiciones reglamentarias, pero que en ocasiones se confunden con determinados actos de aplicación o publicación sobre procedimientos o limitaciones que deben ser observados durante el vuelo o en los aeródromos. Por último, también menciona GÓMEZ PUENTE la importante presencia de la autorregulación en el sector aéreo, disposiciones cuya eficacia deriva de su voluntaria aceptación, ya que carecen de valor normativo.

En el capítulo IV se analiza la naturaleza y régimen jurídico de las infraestructuras públicas. El autor distingue dos grandes apartados, en los que estudia de forma independiente la infraestructura de vuelo, con especial atención a la naturaleza jurídica del espacio aeronáutico, y la infraestructura de tierra. En el ámbito del régimen jurídico de los aeródromos y aeropuertos, destaca el análisis de los planes directores de los aeropuertos de interés general, instrumentos imprescindibles para controlar los efectos sociales, ambientales y económicos de estas infraestructuras.

La congestión aeroportuaria, limitadora de los intereses públicos y privados, se encuentra en el origen de las reglas sobre coordinación y asignación de franjas ho-

rrarias, materia a la que se dedica el capítulo V. Las conferencias y principios de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA) han liderado la autorregulación de las directrices de coordinación, que progresivamente han ido incorporando a los responsables nacionales de la asignación de franjas horarias de los aeropuertos, lo que ha representado una aproximación entre las reglas autónomas de la IATA y el Derecho interno. Este acercamiento ha propiciado que las instituciones comunitarias hayan aprobado un conjunto de disposiciones comunes sobre la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios, desarrolladas posteriormente por los Estados miembros, entre ellos España.

El capítulo VI estudia la irregular evolución del Derecho comunitario del transporte aéreo; marcada por un despegue tardío, y por el impulso de los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en la década de los ochenta se comenzó a configurar la política común en materia de transporte aéreo. El profesor GÓMEZ PUENTE distingue dos categorías de disposiciones: aquellas cuya finalidad es la definición de una política común de transporte aéreo, y las que se refieren a la defensa de la competencia.

El régimen jurídico del transporte aéreo se analiza en los capítulos VII y VIII, que particularizan entre las condiciones de acceso a la actividad y el ejercicio de la misma. Los requisitos y el procedimiento para obtener una licencia de explotación para el transporte aéreo, y adquirir la condición de transportista aéreo, se regulan con carácter genérico en la Ley Nacional de Aviación, el Reglamento 2407/1992/CEE y la Orden Ministerial de 12 de marzo de 1988; en estas disposiciones se enuncian los requisitos personales, técnicos y formales, así como los términos de la tramitación y resolución. La licencia de explotación es una habilitación que únicamente atañe al desarrollo de la actividad, ya que no otorga derecho alguno sobre el acceso a rutas o mercados determinados. La licencia deberá renovarse periódicamente, a solicitud del interesado, tras la comprobación del mantenimiento de las condiciones exigidas para su obtención; no obstante, la Administración podrá sus-

penden o revocar la licencia cuando se produzcan algunas de las situaciones ilegales que prevé la legislación vigente, lo que conlleva la paralización de la actividad.

El ejercicio de la actividad requiere de una previa distinción en función de su objeto, ya que el tráfico nacional y comunitario se rige por los principios de libertad de empresa y mercado; mientras que los servicios regulares internacionales extracomunitarios y el supuesto excepcional de la prestación de un servicio de carácter esencial para el desarrollo de la región, pero no rentable para la iniciativa privada, se rigen por los principios de servicio público.

La Dirección General de Aviación Civil, encuadrada en el Ministerio de Fomento, es la responsable en materia de inspección aeronáutica, elemento clave para el efectivo cumplimiento de la legislación vigente. Sin embargo, la ausencia de recursos propios ha determinado que la Ley de Seguridad Aérea de 2003 prevea que la Administración puede encomendar actuaciones inspectoras a organismos públicos o sociedades mercantiles estatales o medios personales y materiales adecuados; asimismo, la Ley también permite que entidades colaboradoras desempeñen funciones de verificación e inspección aeronáutica. GÓMEZ PUENTE considera que este proceso de externalización y privatización debe ser analizado en detalle, ya que existe un claro riesgo de «abaratamiento y degradación», que pueden llegar a comprometer la seguridad técnica del vuelo. El capítulo IX, sobre la actividad inspectora y sancionadora, concluye con un exhaustivo análisis de las infracciones tipificadas en la Ley de Seguridad Aérea, así como de las sanciones administrativas que se derivan de las mismas. Estrecha relación con este ámbito es la referencia a la seguridad en el transporte aéreo, materia a la que se dedica el capítulo X. La seguridad tiene la configuración de valor esencial de la ordenación aeronáutica, por lo que las recomendaciones internacionales y las disposiciones comunitarias y nacionales han prestado particular atención a la investigación de las causas de los accidentes, con el fin de detectar las deficiencias que los han ocasionado y evitar estos sucesos.

El capítulo XI está dedicado a la aplicación de las normas de la competencia en el sector del transporte aéreo, y comprende el análisis de las disposiciones generales y las específicas para el sector que nos ocupa. Especial atención merecen en este ámbito la discutida prohibición de las ayudas estatales que falseen o puedan falsear la competencia en el mercado común, y la limitación y control de las concentraciones de empresas; ambas medidas son consecuencia de las disposiciones comunitarias.

El impacto ambiental de la aviación y el transporte aéreo ha obligado a la adopción de previsiones normativas, a nivel internacional, comunitario y nacional, con el fin de controlar la contaminación aeronáutica, materia que es objeto de estudio en el capítulo XII. Las principales medidas se han adoptado en el campo de la contaminación acústica, esencialmente en lo que respecta a la protección acústica del entorno aeroportuario, y al establecimiento de patrones de comportamiento acústico, para la eliminación de las aeronaves más ruidosas. Otro de los sectores sobre los que se ha centrado la regulación ambiental vinculada al transporte aéreo es la emisión de gases y sustancias contaminantes, principalmente condicionada por los términos del Protocolo de Kyoto.

La Administración tiene competencia para establecer las condiciones subjetivas que debe cumplir el personal implicado en la operación aeronáutica, comprendido el personal de vuelo y el de tierra. La ordenación administrativa del personal, objeto del capítulo XIII, comprende los requisitos mínimos de formación académica del piloto profesional, así como los requisitos para adquirir la condición de comandante de aeronave o de personal de servicio a bordo. El organigrama del personal que participa en el vuelo se completa con el personal de tierra, que incluye a los ingenieros e ingenieros técnicos aeronáuticos, controladores aéreos, operadores de estación aeronáutica, despachadores de vuelo y técnicos de mantenimiento.

La obra finaliza con un capítulo dedicado a las actividades complementarias del transporte aéreo, que comprenden desde actividades directamente vinculadas

con el transporte aéreo, como la asistencia en tierra, el mantenimiento de aeronaves o la restauración a bordo; hasta otras actividades indirectas, como los sistemas informáticos de reservas o la actuación de las agencias de viajes y transportes.

El autor afirma que la obra no es una exposición exhaustiva de todos los aspectos del transporte aéreo, pero sin ninguna duda son escasas las referencias que exceden de todas las materias analizadas en este estudio, que se caracteriza por abordar una materia de gran complejidad y numerosos matices, de forma rigurosa y didáctica; lo que permite al autor adentrarse en distintos campos vinculados relacionados con el objeto principal. Este libro se configura como una obra de gran magnitud, referencia para el estudio del Derecho Aeronáutico, y paradigma de buen hacer y completo trabajo en el ámbito del Derecho Administrativo especial. Sin duda, la claridad en la exposición del autor contrasta con el caos y congestión al que nos tiene acostumbrados un medio de transporte como el aéreo; saturado por su gran demanda, y con una proyección de futuro imparable, los siguientes estados de su evolución estarán determinados por nuevos desarrollos tecnológicos y la adaptación a los mismos de la regulación administrativa.

M.<sup>a</sup> Remedios ZAMORA ROSELLÓ

GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V.: *Financiación de infraestructuras públicas y estabilidad presupuestaria*, Tirant lo Blach, Valencia, 2007, 245 págs.

«¿El coste de construcción y mantenimiento de la infraestructura computa a efectos de déficit público?». Ésta es la pregunta clave de la que se sirve Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA para, a lo largo de esta monografía, ir desggranando el funcionamiento del principio comunitario de estabilidad presupuestaria en su aplicación en uno de los sectores más importantes del Derecho administrativo: el de las obras públicas.

La decisión de incorporarse a una organización internacional de integración como la Unión Europea implicó que el Estado español asumiera la normativa comunitaria y limitase voluntariamente su capacidad de actuación en aquellos ámbitos cuyo ejercicio de competencias se cedía a las instituciones de Bruselas. En esta línea, el ingreso de España en la Unión Económica y Monetaria significó para sus Administraciones públicas la admisión de un límite a su capacidad de endeudamiento, dado que para cumplir con la normativa de convergencia económica europea y con el principio de estabilidad presupuestaria, los entes públicos se ven desde entonces obligados a contener su gasto público y mantenerlo dentro de los límites que les marcan las normas comunitarias. De otro modo, si se incurre en un incumplimiento, se activa contra el Estado español el procedimiento sancionador de déficit público.

Este recorte de libertad presupuestaria ha tenido un especial impacto en el ámbito de la construcción de infraestructuras públicas, que constituye, como resalta el autor, «el elemento más importante de la política de inversiones de un Gobierno». Es incuestionable la necesidad de construir infraestructuras, de igual modo que es indudable la exigencia de hacer grandes inversiones para su financiación. Tradicionalmente, el problema principal de la construcción de obras públicas consistía en la búsqueda de la financiación que se requería para sufragarlas. Desde la entrada de España en la UEM, a este problema se le ha sumado otro, cual es el del modo en que se computan tales inversiones a efectos del déficit público. Es fácilmente comprensible que la inclusión de las partidas contables que corresponden a las inversiones de infraestructuras sean capaces de desequilibrar el presupuesto de las Administraciones, generando más gasto público del permitido por la normativa europea. La repercusión que tal financiación tiene en el déficit público ha estimulado la búsqueda por las Administraciones de diversos mecanismos jurídicos que les permitan, sin renunciar a la estabilidad presupuestaria impuesta por la UE, continuar con la política de construcción y mantenimiento de infraestructuras, por