

biental. Acerca de estos criterios conviene realizar alguna consideración.

En primer lugar, es discutible que el derecho a la confidencialidad o intimidad mercantil sea una manifestación de la libertad de empresa, tal y como sostiene el autor, toda vez que ésta consiste en un derecho de autonomía que se proyecta sobre la configuración de la propia actividad empresarial. El incumplimiento del deber de confidencialidad por parte de la Administración no reduce en modo alguno ese espacio de autonomía del que goza el empresario. El derecho a la confidencialidad parece más bien una manifestación del derecho a la autodeterminación informativa, cuya protección constitucional es, por cierto, más sólida que la que el artículo 38 CE dispensa a la libertad de empresa.

En segundo lugar, el libro subraya acertadamente la necesidad de reconsiderar la legislación española de contratos desde la perspectiva de la eficiencia en la gestión de los recursos públicos. La OCDE ha alertado de los precios excesivamente elevados en determinados ámbitos de la política de compras públicas, lo cual sugiere «la existencia de beneficios elevados y escasa competencia». Es el caso, señala el autor, de las obras públicas, en relación con las cuales la OCDE ha advertido que en España se paga un precio que supera casi en un 50% de media el pagado en el resto de la Unión Europea.

Finalmente, no quisiera terminar estas líneas sin apuntar una reflexión que me ha suscitado la lectura del libro de José Antonio MORENO MOLINA. Creo que es preciso reconsiderar la posición que ocupa actualmente el principio de eficacia de la actividad contractual de la Administración dentro de la paleta de principios generales que gobiernan el sistema de contratación pública. Y ello por tres razones. Primero, porque una parte sustancial del Derecho público de contratos, integrada por el conjunto de prerrogativas exorbitantes de la Administración y por las técnicas dirigidas a asegurar el equilibrio económico del contrato, se encuentra, si no exclusivamente, sí desde luego en una medida considerable, al servicio de una actividad administrativa más eficaz. Segundo, porque el establecimiento de un sistema concurrencial de contratación

pública no sólo responde a la necesidad de respetar los principios de igualdad y no discriminación (Estado de Derecho) y de publicidad y transparencia (Estado democrático), sino también a la de diseñar un procedimiento de contratación que permita tutelar más eficazmente los intereses públicos (Estado social). Y tercero, porque quizás resulta engañosa la idea de que el Derecho de los contratos públicos se resume en una relación de conflicto entre los privilegios, vinculados a la idea de eficacia, y las garantías individuales, cifradas en el respeto a los principios de igualdad de trato, publicidad, etc., y que dicha tensión sólo puede resolverse otorgando preferencia a estos últimos respecto de aquéllos. De un lado, y tal y como se acaba de apuntar, porque esa relación dialéctica no suele plantearse en las fases de preparación y adjudicación del contrato, donde los principios señalados encuentran principalmente aplicación. Y, de otro lado, porque incluso allí donde aparece una relación de conflicto entre garantías individuales y potestades administrativas exorbitantes, no es del todo cierto que aquéllas ocupen, ni deban hacerlo, una posición de preferencia en todo caso.

En definitiva, lo hasta aquí dicho no hace sino confirmar que José Antonio MORENO MOLINA ha escrito una obra brillante que merece ser leída, puesto que tiene lo que se puede pedir a un buen libro de Derecho administrativo: proporciona información actualizada y bien sistematizada, plantea problemas de interés y contiene tesis sugerentes.

LUIS ARROYO JIMÉNEZ

MORENO MOLINA, Ángel Manuel: *Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 2006, 555 págs.

La preocupación por el medio ambiente se ha instalado en los últimos años, y de forma definitiva, en nuestra sociedad. Las instituciones comunitarias han sido

pioneras en la implantación de normas para la salvaguardia del entorno ambiental; resultando su labor de promoción indispensable para la elaboración y el desarrollo de medidas estatales, y para que los ciudadanos hayan alcanzado un mayor grado de concienciación.

La obra que analizamos se estructura en tres partes, a través de las que se ofrece un completo análisis de la actuación comunitaria, sus fundamentos institucionales y sus instrumentos, técnicas y normas, de protección del medio ambiente; así como un estudio específico de la ejecución y aplicación de las normas europeas en España. Al final de la misma se añaden dos Anexos, que sistematizan las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) dictadas en recursos por incumplimiento contra España en materia de medio ambiente, y una tabla de correspondencias entre el texto actual del Tratado de la Unión Europea (TUE) y del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) y el Tratado Constitucional en materia de medio ambiente.

A lo largo de la primera parte de la obra se realiza una clara exposición de los caracteres, evolución y principios informadores de la política ambiental comunitaria. MORENO MOLINA inicia su análisis con la definición del término «política», y las consecuencias de su elección en el ámbito de la actuación comunitaria en materia de medio ambiente. El TCE faculta a la Comunidad para adoptar decisiones formalizadas que solventen las necesidades del medio ambiente de la Comunidad. Destaca la definición que realiza el autor del medio ambiente de la Comunidad, como una realidad propia, no limitada a la suma de la problemática ambiental de cada Estado miembro.

La política ambiental europea se conforma de una serie de elementos materiales informadores, calificados como «principios», «objetivos» y otros «aspectos» a tener en cuenta. A pesar de que su finalidad es influir en la elaboración de la política ambiental y son tenidos en cuenta, en diferente grado, en la formulación de propuestas y en la toma de decisiones, no existe una clara delimitación entre estos conceptos.

Los «principios» cumplen una función determinante como ayuda interpretativa,

por lo que se configuran como el elemento material de mayor alcance; el autor analiza los caracteres y la naturaleza de los principios de cautela y de acción preventiva, el principio «quien contamina paga» y el principio de corrección en la fuente de los atentados al medio ambiente. Esta exposición se completa con las referencias a la escasa importancia de los citados principios en la práctica de los tribunales españoles.

Los «objetivos» de la política ambiental comunitaria establecen los fines que se pretenden alcanzar por parte de la Comunidad. Sin embargo, la ausencia de nitidez que se desprende del TCE establece una frontera difusa entre algunos de los objetivos que incorpora y los propios principios; de ahí que el autor considere el fin de «alcanzar un nivel de protección elevado» como el único objetivo real de la política ambiental. Similares dificultades surgen en relación a las circunstancias que la Comunidad debe tener en cuenta en la elaboración de su política ambiental, encuadradas en la categoría de «aspectos» a tener en cuenta por parte del autor.

La dependencia de la política ambiental con respecto a otras políticas comunitarias exige la aplicación efectiva del principio de integración; lo que ha favorecido la elaboración de tímidos intentos por cohesionar el desarrollo de las políticas agrícolas, energéticas y de transportes, sobre la base de las directrices ambientales.

La formulación de la política ambiental comunitaria exige la actuación de diversas instituciones comunitarias, entre las que merece especial atención la Comisión, que se configura como el actor principal en la definición de las estrategias ambientales. En el desarrollo e implantación de la política ambiental también contribuyen la Agencia Europea de Medio Ambiente, el Consejo Europeo, el Consejo y el Parlamento Europeo. En este proceso destaca la importancia de los grupos de presión, que representan a sectores afectados por las políticas comunitarias, y cuya actuación determina, en numerosas ocasiones, la prevalencia de los intereses económicos, en detrimento de los intereses ambientales.

Los resultados del proceso de formula-

ción de la política ambiental se formalizan cuando son definidos de modo expreso y materializados en un documento, y pueden desencadenar resultados normativos o no normativos. Los resultados de naturaleza no normativa son frecuentes en la política ambiental, y suelen constituir los antecedentes de las futuras normas jurídicas; los «programas plurianuales de acción» constituyen uno de los ejemplos más destacados, por su propia naturaleza jurídica y su procedimiento de elaboración.

La base jurídica de las normas ambientales europeas se encuentra en el TCE, y la Comunidad Europea puede adoptar iniciativas y medidas que persigan la protección del medio ambiente, en base a los artículos 174, 175 y 176 TCE, y también con fundamento en otros preceptos del Tratado. En este sentido se ha pronunciado el TJCE, en varias sentencias relativas a la corrección de la base jurídica de varias disposiciones comunitarias.

El Derecho ambiental europeo está formado por numerosas disposiciones de Derecho originario, internacional y derivado. En materia de medio ambiente se ha optado por la elaboración de un importante número de directivas, mientras que la aprobación de reglamentos ha sido tradicionalmente muy escasa. Buena parte de las normas comunitarias incorporan técnicas e instrumentos de carácter jurídico-público, lo que viene determinado por la configuración de la política ambiental como una política pública. Por tanto, el Derecho ambiental comunitario y el Derecho administrativo interno están obligados «a cohabitar», en palabras del propio autor:

La ejecución y aplicación del Derecho ambiental comunitario son competencia de los Estados miembros, lo que ha obligado a las instituciones comunitarias a realizar esfuerzos suplementarios para evitar la disparidad, de aplicación y ejecución, entre las distintas autoridades administrativas nacionales. La Comisión ostenta las competencias genéricas de control de la ejecución del Derecho comunitario, que es ejercida a través de la Dirección General del Medio Ambiente; complementada con la labor de la Agencia Europea del Medio Ambiente.

La Comisión realiza un control de tipo

formal, mediante el que evalúa la transposición de las directivas por parte de los Estados miembros; y un control de aplicación efectiva, mediante el que comprueba la implantación real de la legislación comunitaria y las medidas nacionales adoptadas con este fin. Cuando la Comisión tiene conocimiento de una infracción al Derecho ambiental comunitario en un Estado miembro, puede iniciar un procedimiento por incumplimiento contra el Estado responsable. Asimismo, la Comisión también está legitimada para solicitar la ejecución coercitiva de sentencias condenatorias por incumplimiento del Tribunal de Justicia, a través de multas coercitivas o sumas a tanto alzado.

En la segunda parte de la obra, MORENO MOLINA analiza los instrumentos «horizontales» de protección ambiental. Este apartado se inicia con el estudio de los caracteres de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en el ámbito comunitario. La EIA, como técnica de detección y, en su caso, reducción o eliminación del impacto ambiental o ecológico de una actividad humana, comenzó su andadura en el Derecho comunitario de la mano de las disposiciones internacionales sobre esta materia.

La principal norma comunitaria en este ámbito es la Directiva del Consejo 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Esta disposición impone la EIA como medida previa antes de conceder la autorización para cualquier proyecto, entendido como cualquier modificación física del entorno por el hombre que vaya a ocasionar importantes repercusiones para el medio ambiente. La Directiva incorpora un complejo sistema de Anexos en los que se relacionan los proyectos que deben ser sometidos a la EIA.

Una de las principales deficiencias que el autor pone de manifiesto es el régimen de excepciones a la elaboración de la EIA, que faculta a los Estados miembros para introducir excepciones en su aplicación a determinados proyectos; de esta forma se favorece la inexistencia de uniformidad entre los distintos Estados y se favorece la «flexibilidad» estatal en la aplicación de esta norma. Otro de los aspectos problemáticos de esta norma es la excesiva

dependencia entre el proceso de la EIA y el procedimiento administrativo de autorización previsto en la legislación sectorial, lo que ha contribuido a dificultar aún más la comprensión de esta técnica.

El estudio de la EIA se completa con un análisis de las principales fases de su procedimiento y de la jurisprudencia del TJCE. Para finalizar este apartado, el autor realiza un examen de la aplicación en España de la norma comunitaria, y sus repercusiones en la legislación estatal y autonómica.

La creciente participación ciudadana en los asuntos ambientales ha dado lugar a la elaboración de una serie de disposiciones comunitarias que responden a estas nuevas inquietudes, determinadas en gran medida por el Convenio de Aarhus. En primer lugar, es necesario hacer referencia a la Directiva 2003/4, relativa al acceso del público a la información medioambiental, que, a pesar de sus numerosos interrogantes, abre una nueva etapa en la participación ciudadana. En el ámbito de la Unión Europea también se han realizado importantes esfuerzos para sistematizar y mejorar la información ambiental; un buen ejemplo es la creación de la Agencia Europea de Medio Ambiente.

La implicación ciudadana en la política ambiental exige el derecho a formar parte del proceso de toma de decisiones ambientales por parte de las autoridades públicas y el acceso a la justicia en asuntos relativos al medio ambiente, dos de los pilares que completan el marco normativo adecuado para que el ciudadano participe en todos los estadios de las decisiones adoptadas en el marco de la protección del medio ambiente.

El estudio de los instrumentos «horizontales» de protección ambiental finaliza con el examen de las disposiciones comunitarias adoptadas en el ámbito de la prevención de accidentes graves, del régimen integrado de prevención y control integrados de la contaminación y del régimen de responsabilidad por daños al ambiente. MORENO MOLINA analiza estos tres instrumentos desde los antecedentes internacionales, y con especial detenimiento en los principales caracteres de la regulación comunitaria, para finalizar con una exposición de la ejecución en España, desde la perspectiva estatal y autonómica.

La tercera y última parte de la obra está dedicada a la protección sectorial. El capítulo VI se inicia con una exposición sobre los caracteres comunes de la protección de las aguas y de la atmósfera en el Derecho ambiental comunitario. La extensa regulación comunitaria en estos dos campos ha llevado al autor a realizar una selección de algunas de las disposiciones más destacadas, como la Directiva sobre aguas de baño y la Directiva marco de aguas. En el ámbito de la protección atmosférica, destaca el análisis particular sobre el sector específico de la contaminación por plomo y sobre el ruido, como paradigmas de la regulación comunitaria en ámbitos concretos de la calidad del aire. La regulación de los residuos, la protección de la naturaleza, los productos peligrosos y la biotecnología completan las referencias a la protección sectorial, con el estudio de la regulación comunitaria en estos ámbitos y los caracteres de su ejecución en España.

El último capítulo hace referencia a los métodos «alternativos» de protección ambiental que se han incorporado a nivel comunitario, y que sitúan como protagonistas a los «agentes privados», mientras que la labor de la Administración se limita a controlar, desde un segundo plano, las actividades de los particulares. Se trata de involucrar al sector económico y empresarial en los aspectos ambientales; con este fin se adoptan acuerdos ambientales con el sector industrial, y se elaboran iniciativas comunitarias en el ámbito de la etiqueta ecológica, la política integral del producto y la responsabilidad del fabricante. Estos métodos se combinan con ayudas públicas e instrumentos fiscales, que sitúan la protección del medio ambiente como una meta para el sector industrial.

Para concluir, podemos afirmar que nos encontramos ante una obra de gran envergadura, que logra sistematizar y organizar un extenso material, a la vez que permite conocer y clarificar los conceptos básicos y esenciales del Derecho comunitario del medio ambiente. La labor de recopilación e investigación del autor se pone de manifiesto en cada uno de los apartados, donde es importante destacar las continuas referencias a la implantación en España de las disposi-

ciones comunitarias y a la jurisprudencia del TJCE.

La exposición y crítica del marco normativo comunitario ponen de manifiesto la importante labor de un sector, inexistente hace unos años, que se ha convertido en una de las políticas fundamentales de la evolución comunitaria. Asimismo, también se aprecian las deficiencias de una regulación que, a pesar de las numerosas disposiciones que la conforman, continúa con importantes lagunas; lo que favorece la necesidad de un nuevo impulso en su desarrollo y aplicación, a nivel comunitario y estatal.

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

RUIZ OJEDA, Alberto: *La concesión de obra pública*, Thomson-Civitas, Madrid, 2006, 810 págs.

El libro sobre la concesión de obra pública que ha escrito Alberto RUIZ OJEDA es una obra distinta e innovadora y, a la vez, con todas las trazas para convertirse en un clásico sobre la materia. Se trata de un libro que estudia la concesión de obra pública desde la perspectiva jurídica, que profundiza en sus aspectos problemáticos con detalle y precisión pero que, a la vez, estudia en profundidad las bases económicas e históricas de la institución. Vivimos en una época en la que las innumerables novedades editoriales nos impiden tener una visión razonablemente crítica del valor de lo que se publica, y sólo el seleccionar lo que vamos a leer es un gran problema. Pues bien, el profesor RUIZ OJEDA ha escrito un libro que todos los especialistas en Derecho público, y me atrevería a decir que todos los juristas, deberán seleccionar como lectura.

El primer elemento que caracteriza la obra es el planteamiento metodológico del autor para escribir un libro jurídico. Como hemos señalado, parte el profesor RUIZ OJEDA de un análisis de las bases conceptuales e históricas de la gestión de los bienes públicos. Este estudio se desarrolla en el libro no como una mera introducción al resto de capítulos, sino, verda-

deramente, como el instrumento para posteriormente hacer el análisis jurídico-positivo de la institución. Se ofrece, así, un compendio del estado de la cuestión de cómo gestionar infraestructuras por privados que sitúa de forma clarificadora la funcionalidad de la concesión de obra pública en nuestro sistema jurídico.

El libro comienza, en su Capítulo I, analizando una parte notable de lo mejor de la doctrina científico-social anglosajona sobre la gestión de los bienes públicos. Este estudio, que hasta donde yo conozco no se ha hecho en nuestra doctrina, ha sido sin duda deudor de la condición del autor de investigador y docente de varias instituciones norteamericanas y británicas. Su lectura nos permite conocer con detalle el origen y desarrollo de las ideas sobre cómo gestionar bienes públicos que se han construido, básicamente en diálogo con las construcciones parietanas, a lo largo de la segunda mitad del siglo xx. Utiliza así el autor como hilo conductor de su exposición las aportaciones de COASE y BUCHANAN. El enfoque del libro es el de hacer una reflexión sobre las ideas de estos economistas a la vista de las alternativas sobre cómo gestionar infraestructuras recogidas en nuestro Derecho vigente y en nuestra tradición histórica. Se estudia así con detalle el concepto económico de externalidad, como deseconomía o coste no compensado en el uso de las infraestructuras públicas, así como las diversas propuestas de solución a las mismas que han hecho las distintas escuelas de economistas. Las diferentes respuestas en las escuelas positivista y normativista se muestran enormemente cercanas a la problemática que cualquier pliego de cláusulas administrativas particulares de una concesión regula, y ello hace que todo este capítulo esté lleno de sugerencias para los juristas.

En el Capítulo II se estudia el modelo de concesión de obra pública británica a través de la figura de la franquicia, y la evolución del régimen jurídico de la obra pública en Francia y España a través del uso que se ha hecho de ella en los ferrocarriles y autopistas.

El análisis sobre la franquicia británica es, básicamente, un estudio de Derecho comparado en el que el autor nos expone tanto la perspectiva que el poder público