

mación del personal que vaya a intervenir en la tramitación del mismo.

La obra concluye con el análisis pormenorizado del contenido y del régimen jurídico de este contrato, al que se acompaña un interesantísimo análisis de las experiencias prácticas en las que se ha utilizado este contrato desde que entró en vigor y que vienen a ilustrar las conclusiones alcanzadas por la autora respecto de la figura estudiada.

Estamos, en definitiva, ante una obra imprescindible no sólo para quien se adentre en el mundo de la colaboración público-privada —tanto desde el ámbito de las Administraciones públicas como de los operadores jurídicos y contratistas de la Administración—, sino para los estudiosos de la contratación pública en general. Y es que la profesora HERNANDO viene a aportar interesantísimos elementos de análisis sobre la naturaleza, contenido y régimen jurídico, que resultan imprescindibles ante una figura cuya complejidad pone de mayor relieve el valor de este trabajo.

LEONOR RAMS RAMOS
Universidad Rey Juan Carlos

LÓPEZ RAMÓN, Fernando: *Sistema jurídico de los bienes públicos*; Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012, 317 págs.

1. Sostuvo HAURIU¹ que el Derecho público aspira a la estabilidad,

¹ Maurice HAURIU (1914), «Prólogo» a la obra de Louis RIGAUD, *La théorie des droits réels administratifs*, Recueil Sirey, París, pág. IX.

empeño que no puede alcanzarse sino partiendo de las categorías clásicas del Derecho, especialmente las de la personalidad jurídica y de las cosas; y ello porque estas categorías jurídicas son las fundamentales y las condiciones esenciales de la estabilidad. Pero, al propio tiempo, el Decano de Toulouse afirmó rotundo que el Derecho público no puede limitarse a importar pura y simplemente las categorías de personas y de cosas del Derecho privado, sino que debe utilizarlas a su modo, adaptándolas a sus propias necesidades.

Es así, producto de esta adaptación, que la teoría de las cosas públicas se muestra todavía hoy, al menos en la experiencia española, como un instrumento útil para explicar, así nos lo sugiere el profesor LÓPEZ RAMÓN en su espléndida obra, el alcance y articulación de las diversas potestades administrativas sobre los bienes, así como su necesidad y justificación. Y es que la adaptación al Derecho público de la categoría jurídica de las cosas es consecuencia en buena medida de la existencia y amplitud de aquellas potestades (así como, por supuesto, de los límites y garantías impuestos a la Administración).

Esta explicación es abordada por el autor mediante un detenido análisis de los elementos esenciales del régimen jurídico de los bienes públicos, del que extrae, a su vez, «un conjunto de principios y conceptos comunes expresivos de los intereses públicos y privados concurrentes». De ahí que presente su obra como un *sistema jurídico*; mas en modo alguno con la intención de obtener respuestas uniformes aplicables a todos los sectores que examina (cosas, aguas, minas, montes...), pues

un objetivo tal sería, a su parecer, incompatible con la propia realidad de los mismos. En esta idea, que cabe resumir diciendo que la amplia heterogeneidad de las cosas públicas, y aun del dominio público, impide un régimen jurídico homogéneo tanto de aquéllas como de éste, tendrá ocasión de insistir de modo reiterado a lo largo de su exposición, de igual modo que había hecho ya en trabajos anteriores².

2. El libro se divide en dos grandes bloques o apartados: el primero, denominado parte general, recoge y estudia los aspectos comunes, mientras el segundo o parte especial se dedica al análisis de varios sectores de intervención administrativa vertebrados y constituidos, diría yo, por bienes públicos.

Ambas partes se estructuran, a su vez, en cuatro capítulos cada una. En el primero de los pertenecientes a la parte general el autor expone la «teoría de las cosas públicas». Para ello toma como referencia la conocida imagen de la «escala de la demanialidad», que formulara DUGUIT en 1923 para explicar la diferente intensidad del régimen jurídico público que se aprecia en las diversas categorías de bienes de dominio público. Pero LÓPEZ RAMÓN proyecta la fórmula a un conjunto más amplio, el de las cosas públicas, compuesto, además de por los bienes demaniales, por las cosas comunes (a las que

el Derecho considera no apropiables en exclusiva por nadie), los bienes patrimoniales y los bienes de interés público. En lógica coherencia, propone hablar de escala de la publicidad de las cosas, figura cuya aplicación le permitirá extraer criterios jurídicos para definir positiva y negativamente las distintas categorías, atendiendo a los variados intereses jurídicos presentes en cada una. Tales intereses van desde la protección constitucional del derecho de propiedad privada (límite negativo), en un extremo, a las utilidades públicas que proporcionan los bienes de dominio público o las cosas comunes, en el otro (límite positivo). De entre estas utilidades públicas, el autor subraya la función ambiental que presentan todas las categorías de cosas públicas netamente vinculadas ya con las exigencias de protección del medio ambiente, principio de actuación de los poderes públicos que ha experimentado un rápido y decidido proceso de formación y consolidación.

Busca, en definitiva, reglas o pautas para comprender y, en su caso, condicionar la permanente y contradictoria dinámica de las cosas públicas, así como de las potestades y privilegios administrativos que sobre las mismas se proyectan. El resultado no es alentador pues «se incluyen en el dominio público nuevos bienes al margen de su trascendencia social, [...] se extienden los privilegios administrativos prescindiendo de las razones que habían determinado su introducción», o se excluyen reglas consolidadas «por motivos de pura conveniencia».

Pero, como el propio autor informa desde un principio, la mayor parte de sus esfuerzos se concentran en el estudio de los bienes públicos, de-

² Fernando LÓPEZ RAMÓN (2010), «Sobre los inconvenientes del concepto unitario de los patrimonios de las Administraciones públicas en la legislación española», en *REDA*, núm. 148, octubre-diciembre, págs. 701-725; (1989), «Las dificultades de una legislación básica sobre concesiones administrativas», en *REALA*, núm. 243, julio-septiembre, págs. 563 y ss.

maniales y patrimoniales, y lo hace sin rehuir ninguno de los principales problemas planteados. En este aspecto, todavía en el primer capítulo, se enfrenta con la discutida cuestión de la naturaleza jurídica del dominio público. Tras exponer las principales y encontradas teorías que desde MAYER y HAURIUO se han venido esgrimiendo, así como su evolución o desarrollo en nuestro país, subraya, en primer término, que no hay una incompatibilidad total entre los contenidos de las tesis objetivas y la concepción subjetiva, propietaria o patrimonial del dominio público; y es que esta última no niega, entre otros extremos, que el régimen especial del demanio se haya utilizado como título que justifica la intervención pública en un determinado sector (piénsese, por ejemplo, en el espacio radioeléctrico). Además, nuestra legislación —la Ley del Patrimonio es bien expresiva al efecto— se decanta de modo indiscutible por considerar el demanio como una propiedad. Se trata, es cierto, de una propiedad especial en virtud de su afectación a una función pública cuya garantía impone un régimen jurídico singular de protección y utilización, pero propiedad al fin. Concluye LÓPEZ RAMÓN juzgando «un tanto irresponsable abandonar la visión del dominio público consolidada en nuestro Derecho positivo y aplicada en la jurisprudencia, visión que tantas cuestiones soluciona y tan escasos problemas produce».

3. El resto de la parte general se dedica a profundizar en el análisis jurídico de los bienes públicos, tanto demaniales como patrimoniales. En el capítulo segundo estudia el régimen común de los bienes públicos

extraído de la legislación general; un régimen en el que destacan tres aspectos fundamentales.

En primer lugar, los mecanismos de información, conservación y defensa que proporcionan los inventarios, y singularmente el Registro de la Propiedad, respecto del cual se plantea si la obligación de inscribir todos los bienes públicos no será excesivamente gravosa, cuando no carente de sentido, en su misma generalidad (por ejemplo, respecto del mar territorial o los ríos). En segundo lugar, las intensas prerrogativas atribuidas a las Administraciones públicas para la defensa de sus bienes, prerrogativas que si bien pueden justificarse cuando se trata de los bienes demaniales, resultan sorprendentes y en buena medida rechazables cuando se aplican a los patrimoniales o «de dominio privado»; en consecuencia, concluye reclamando la introducción de cambios relevantes en la construcción legal de estas potestades administrativas cuando se refieren a bienes patrimoniales, para los cuales sería precisa una específica demostración de su utilidad pública caso por caso a fin de evitar abusos. Y, por último, la potestad sancionadora, cuya previsión en la legislación patrimonial general es objeto de un riguroso análisis y crítica contundente, calificándola, entre otros extremos, de insólita, ajena a nuestra tradición jurídica, así como perturbadora y contraria al principio *ne bis in idem* en cuanto que numerosas infracciones administrativas ya están tipificadas como delito en el Código Penal.

En cualquier caso, insiste en que se trata de un régimen de alcance meramente supletorio y, por ende, residual, habida cuenta de que los bienes públicos se rigen en primer

término por la normativa sectorial o especial. Esto es así, sostiene, incluso respecto de los preceptos de carácter básico (bien escasos, por otra parte) contenidos en la Ley del Patrimonio, aunque ello resulte poco coherente con el alcance institucional que corresponde a la legislación básica.

4. Los capítulos III y IV se dedican al estudio del específico régimen jurídico de los bienes patrimoniales y de los demaniales, respectivamente. Por lo que a los primeros se refiere, destacaré únicamente que en el análisis de los patrimonios empresariales observa que el reconocimiento constitucional de la iniciativa pública en la economía no permite sólo constituir empresas públicas, pues cabe también «organizar el sector público empresarial para el directo desarrollo de funciones públicas que no requieran el ejercicio de potestades administrativas». Contaríamos, pues, con dos organizaciones complementarias en la acción de gobierno: una administrativa (para el ejercicio de potestades públicas con arreglo a procedimientos y competencias legalmente establecidos) y otra empresarial (articulado conforme a los postulados de la libre empresa). Y concluye nuestro autor arriesgando una idea cuando menos sugerente: «Así como sería inadecuado pretender la privatización de la organización administrativa, puede parecer también improcedente administrativizar la organización empresarial. Por ello, cabe reivindicar la posibilidad de una plena aplicación de los instrumentos y las técnicas del Derecho mercantil para potenciar y coordinar las actuaciones empresariales públicas».

Respecto de los bienes demaniales, importa reseñar, en primer término, su idea netamente favorable a admitir la desafectación presunta del demanio artificial, pese a la desaparición de esta fórmula de la legislación patrimonial vigente. Se trata de dar una solución a situaciones ampliamente consolidadas por el tiempo, adecuando así el Derecho a la realidad de los hechos. Con tal fin, siguiendo la conocida tesis del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, se apoya en el artículo 341 del Código Civil, que prevé el paso de los bienes demaniales a patrimoniales «cuando dejen de estar destinados al uso general...», y ante la falta de regulación legal de un plazo transcurrido el cual se produzca la desafectación, propone acudir al de treinta años previsto por el artículo 1959 del mismo Código para la usucapión de inmuebles sin título ni buena fe. Y propone un argumento más: cuando la Constitución exige a la ley que a la hora de regular el régimen del dominio público se inspire, entre otros extremos, en su desafectación, está exigiendo vincular el mantenimiento de dicho régimen a la realidad de las necesidades públicas, necesidades cuya desaparición produce el cese de aquél, es decir, la desafectación.

Especial interés dialéctico presentan sus reflexiones en torno al régimen de utilización del demanio y, en particular, su crítica de aspectos muy relevantes del régimen básico o general establecido por la Ley del Patrimonio para autorizaciones y concesiones demaniales. Límite aquí mi referencia al problema de la naturaleza jurídica de las concesiones, debate en el que habría venido a terciar dicha Ley al efectuar un tratamiento conjunto de ambos títulos

administrativos, el primero de los cuales posee un indiscutido carácter unilateral que se trasladaría a las concesiones³. Nuestro autor, sin embargo, se muestra en principio partidario de la tesis contractual en atención a los efectos que de la propia concesión se derivan.

5. La parte especial se detiene en el estudio de cuatro categorías de bienes, costas, aguas, minas y montes, cuyo punto de conexión se cifra en su carácter ambiental, que repercute de modo muy acusado en buena parte de su régimen jurídico. Ciertamente, no son éstos los únicos bienes demaniales; sin embargo, el autor excluye de su obra el análisis de aquellos otros bienes que forman parte del denominado dominio público artificial (puertos, carreteras, ferrocarriles), toda vez que, a su parecer, la perspectiva que debe adoptarse en su estudio es la de las obras públicas más que la de los bienes, sin negar, obviamente, su presencia.

En relación con el régimen jurídico del demanio marítimo-terrestre, particular relieve presenta el análisis que ofrece de su evolución, refiriendo los fenómenos de usurpaciones y apropiaciones privadas fundadas en antiguos títulos, paradójicamente, contrarios a los grandes textos de nuestra tradición jurídica, «que nunca permitieron la apropiación privada de la ribera del mar». Análisis histórico de plena actualidad en un momento como el presente, en el que se anuncian reformas legislativas que no parecen ir en la línea precisamente de la de-

fensa de este ámbito demanial. En este sentido, nuestro autor reflexiona a propósito de las voces críticas que vienen requiriendo el explícito compromiso con los derechos privados adquiridos, y concluye que sería una lástima que terminaran prevaleciendo: «En efecto, con todos los altibajos que ha experimentado en su aplicación, cabe valorar la Ley de Costas de 1988 como uno de los empeños normativos y administrativos más importantes de nuestra historia para corregir una situación incompatible con los valores colectivos y las necesidades de las presentes y las futuras generaciones».

En el capítulo VI, relativo al Derecho de aguas, observa críticamente que se trata de un sector del ordenamiento en constante cambio, sometido a soluciones muchas veces absolutamente opuestas. Reflexiona posteriormente en torno al siempre vidrioso asunto de las aguas privadas, que cuenta incluso con jurisprudencia contradictoria, como por otra parte es habitual que suceda cuando un mismo asunto puede ser llevado a órdenes jurisdiccionales distintos. Por último, al analizar el régimen de aprovechamiento de las aguas muestra su preocupación, entre otras cuestiones, por la falta de mecanismos adecuados, más allá de su reconocimiento puramente formal en la Ley, que hagan realidad el principio de recuperación de costes de los servicios relacionados con la gestión de las aguas, incluyendo los ambientales, como exige la Directiva Marco del Agua.

Dentro de la variada gama de enfoques que presenta el Derecho minero, nuestro autor detiene su atención en las cuestiones relacionadas con el Derecho administrativo, entre las que identifica la caracteriza-

³ Rafael FERNÁNDEZ ACEVEDO (2012), *Las concesiones administrativas de dominio público*, 2.ª ed., Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, págs. 121-131.

ción general de los recursos minerales, con particular atención a la debatida cuestión de su naturaleza jurídica. Y termina este apartado terciando en el complejo problema de la titularidad de las aguas minerales y termales.

Por fin, en el capítulo VIII y último incluye los montes en la categoría de los bienes de interés público, sin perjuicio de que los más importantes de entre los de propiedad pública se declaren de dominio público. La razón que explica dicha inclusión estriba en que en todos los casos, tanto en los montes privados como públicos, la Administración cuenta con potestades muy intensas que exceden ampliamente las derivadas de la función social de la propiedad.

6. La obra reseñada no se limita a recoger, como es usual en nuestro sector de conocimiento, una mera relación de la bibliografía manejada. Al contrario, además de extensas listas que recogen la legislación de cada sector, cuenta con una bibliografía detallada y enriquecida con numerosos comentarios, bien estructurada, actual y muy amplia, pero, al propio tiempo, escogida, seleccionada, cuidada. Le añade, así, extraordinario valor y termina por perfilar un libro que bien puede calificarse de redondo. Además, la publicación ha corrido a cargo de Civitas-Thomson Reuters, una de las principales editoriales jurídicas, si no la principal, que aún trabajan en nuestro país, y, como no podía ser de otro modo, la edición, en tapa dura, posee la alta calidad que cabe esperar de una editorial de tanto prestigio.

Ciertamente, no descubro nada nuevo si digo que el profesor LÓPEZ RAMÓN lleva muchos años ofrecien-

donos investigaciones de primer orden. Su *Sistema jurídico de los bienes públicos* es, sin duda, una de ellas. Me atrevo a afirmar que estamos ante una obra de referencia, imprescindible tanto para el estudio de la materia como para cualquier investigación que en el futuro se emprenda relacionada con los bienes públicos. Invito, pues, al lector atento e interesado a adentrarse en la lectura de esta obra, que, sin duda, no le defraudará.

Rafael FERNÁNDEZ ACEVEDO
Universidad de Vigo

OSTROM, Elinor: *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*; 2.^a ed. con nueva traducción española de L. MERINO (Prólogo de J. SARUKHÁN), Fondo de Cultura Económica, México, 2011, 403 págs.¹

1. Elinor OSTROM (1933-2012) sigue siendo una gran desconocida, pese a haber sido la primera, y por ahora única, mujer en obtener el Premio Nobel de Economía (2009). La publicación de una renovadísima segunda traducción al español de su obra sobre los bienes comunes (*commons*) constituye una adecuada ocasión de divulgar los contenidos de tan fundamental contribución al pensamiento social, político, económico y jurídico.

¹ La obra original es E. OSTROM, *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*; Cambridge University Press, 1990, 280 págs. Múltiples reimpressiones.