

prescindible en los estudios sobre el régimen lingüístico en España. Sólo cabe desear que la obra pueda conocer futuras ediciones, que la amplíen y enriquezcan.

José Manuel CASTELLS ARTECHE

REGO BLANCO, M.^a Dolores: *La acción popular en el Derecho administrativo y, en especial, en el urbanismo*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, 533 págs.

La reciente evolución de la regulación de la legitimación en los procesos civil y contencioso-administrativo hacia el reconocimiento de los intereses colectivos, difusos, de grupo, etc., como situaciones jurídicas que dan acceso a los Tribunales de Justicia, evidencia la voluntad de hacer efectivo el derecho a la tutela judicial efectiva que garantiza nuestra Constitución. Junto a esta tendencia se ha desarrollado igualmente, pero quizás de forma menos llamativa, un proceso de incorporación de la acción popular a diferentes leyes administrativas, hoy ya bastante numerosas. Podríamos decir que el legislador (estatal y autonómico) ha utilizado la técnica del puntillismo y, punto a punto, ley a ley (más de noventa), ha ido conformando una figura que estaba falta de atención científica. Siguiendo con el símil, en la «mancha» encontramos el sector del urbanismo, verdadera cuna de la acción popular; también el del patrimonio histórico-artístico y cultural, así como el emergente del medio ambiente, tan sutil y de difícil acotación.

Éste es el contexto en el que aparece, muy oportunamente, el libro de M.^a Dolores REGO BLANCO. Es un trabajo bien estructurado y bien titulado, cuyo índice refleja de forma clara su contenido. Además, su lectura es amena ya desde las primeras páginas y es fácil dejarse involucrar en los interrogantes que va haciendo la autora y en la búsqueda de soluciones jurídicas. La fluidez de la redacción se compagina con la profundidad con la que trata los distintos temas que, desde pers-

pectivas diversas, va haciendo concurrir en el trabajo, por lo que éste interesa no sólo a administrativistas, sino también a constitucionalistas, procesalistas y, si me apuran, también a los filósofos del Derecho.

El libro resulta ciertamente interesante, tanto por el tema como por la novedad de los planteamientos seguidos por su autora, que, huyendo en todo momento de la pura descripción y del mero acopio de datos, acoge el más difícil papel de hacer propuestas. En efecto, al analizar en profundidad y con rigor el Derecho positivo vigente, REGO BLANCO ha sabido detectar numerosas lagunas en la regulación actual de la acción popular, y no ha eludido hacer las correspondientes reflexiones de *lege data y/o ferenda*. Estas aportaciones, sumamente sugerentes, pueden resultar muy fecundas de cara a futuras reformas legislativas que puedan mejorar las escasas referencias a esta figura contenidas en la LJCA y la total ausencia de mención expresa de la Ley 30/1992.

Aunque la obra se estructura en seis capítulos, para esta recensión pueden reagruparse en dos partes, una dedicada a la naturaleza jurídica de la acción popular y la otra a su régimen jurídico-administrativo y procesal. Si en la primera predomina el aspecto teórico, por cuanto se dirige a proponer una naturaleza jurídica de la figura estudiada y a deslindarla de otras afines con las que podemos confundirla (el reconocimiento universal de derechos individuales, la denuncia, el derecho de petición y las acciones vecinales en el ámbito local), en la segunda parte se combina hábilmente con los aspectos prácticos, gracias al profuso rastreo jurisprudencial con que la enriquece.

Tradicionalmente, la doctrina y la jurisprudencia han mantenido la idea de que la acción pública constituye una excepción en el sistema de fiscalización judicial de la Administración, en el sentido de que habilita para interponer un recurso en defensa de la legalidad y, por tanto, distinguido por su carácter objetivo (en cuanto que desligado de la situación jurídico-subjetiva de quien lo interponga) y por un *petitum* reducido a la anulación de actuaciones administrativas (teniendo vedado cualquier otro, muy especialmente

el reconocimiento de una situación jurídica individualizada). Pues bien, en este estudio la autora viene a cuestionar dicha concepción y aborda la construcción técnico-jurídica de la acción popular en clave subjetiva, relacionando esta figura con la defensa de ciertos derechos subjetivos del ciudadano. La acción popular no significaría, por tanto, la creación de un supuesto de «no sujeción» al requisito procesal de la legitimación, sino que, por el contrario, lo que se hace es «eximir al actor de la acreditación» de tal legitimación. La acción pública constituye un «supuesto especial de legitimación», distinto del derecho subjetivo y del interés legítimo, sean éstos individuales o colectivos. Tras una exhaustiva recopilación de legislación que reconoce la acción popular, se constata que siempre aparece en materias relacionadas con los llamados derechos de nueva generación, que están incorporados al texto constitucional con la minusvalía de que sólo pueden hacerse valer ante los tribunales de justicia de acuerdo con las leyes que los desarrollen. Pues bien, en este estudio se mantiene que cuando el legislador decide incorporar al régimen jurídico de tales derechos la acción popular, les dota de una garantía de la que carecían hasta entonces, cual es la exigibilidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y, desde ese momento, vienen a reunir todos los elementos propios de los derechos subjetivos perfectos (título, sujeto, objeto y exigibilidad frente a terceros), integrados por las facultades de acceso a la información, de disfrute —en términos de accesibilidad al bien jurídico protegido— y de defensa de dicho bien.

Con un criterio propio de distinción de las situaciones jurídicas subjetivas individuales y supraindividuales (novedoso por no basarse tanto en el titular de la situación jurídica en cuestión, sino esencialmente en el objeto de dicha situación), los derechos cuya defensa se instrumenta a través de la acción pública se califican como supraindividuales (al medio ambiente, al medio urbano, al patrimonio histórico-artístico, etc.) y de titularidad universalmente reconocida.

El planteamiento de la autora, como puede apreciarse, resulta de enorme tras-

endencia, no sólo desde el punto de vista jurídico, sino social. A través de la acción popular puede garantizarse la realización del ser humano desde una vertiente cualitativa, asegurándosele una calidad de vida mediante el acceso a la cultura y a un medio urbano y natural adecuados. Por otro lado, esta teoría permite superar la tutela de dichos derechos a través exclusivamente de la legitimación de corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción; camino éste, sin embargo, que parece haberse ratificado por el legislador con la reciente Ley 27/2006, de 18 de julio, relativa al acceso a la información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Pasando ya a ver la segunda parte del libro, con los capítulos dedicados al régimen jurídico de la acción popular, se comienza con un estudio del marco constitucional de la figura de la acción pública. Se aborda el problema de las fuentes para su instauración, así como la distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA. en orden a su reconocimiento y regulación, deslindando pertinentemente lo procesal de lo sectorial. Igualmente, resulta interesante la atención que se le dedica a la relación entre la acción popular y el derecho constitucionalmente garantizado a la tutela judicial efectiva, resolviendo la cuestión de si cabe o no recurso de amparo para su tutela ante el Tribunal Constitucional.

El régimen jurídico-subjetivo del actor se afronta para analizar quién puede ejercer la acción pública y bajo qué condiciones. En relación a este extremo, se plantean las cuestiones que hasta la fecha no han presentado especial problema, pero que, por una u otra circunstancias, resultan cada día de mayor actualidad. Así, por ejemplo, tenemos la de si pueden ejercer la acción pública los extranjeros; o la de si sólo pueden hacerlo las personas físicas o también las jurídicas; o la más planteada ante los tribunales de si resulta compatible la condición de actor público con la de concejal de un Ayuntamiento. Se estudia, además, el régimen jurídico del actor público en la vía administrativa previa y su consideración de interesado. A este res-

pecto, la autora propone una interesante relectura del artículo 31 de la Ley 30/1992.

El objeto del recurso en el ejercicio de la acción se estructura en torno a dos principales ejes expositivos, cuales son el tipo de actividad administrativa impugnada a través de la acción pública, así como las diferentes pretensiones que bajo su ejercicio se admite formular. A ello se añaden algunas reflexiones acerca de la relación de la acción popular y la jurisdicción civil. Lo más destacable es el examen del tipo de *petitum* que bajo el ejercicio de la acción pública puede formularse. En relación a este punto, la autora pone en cuestión la tesis tradicional, basada en una concepción objetiva de la acción pública, de que los recursos en virtud de la misma debían circunscribirse a pretensiones de anulación, con la consiguiente limitación respecto de las ordinarias contempladas en la LJCA. Se defiende, por el contrario, la posibilidad de que el actor popular consiga fallos de condena ante la pasividad ilícita de la Administración. Igualmente interesante es el estudio del régimen jurídico de las medidas cautelares solicitadas en ejercicio de la acción popular, aspecto éste muy poco tratado entre la doctrina.

En cuanto a las condiciones o límites procesales para el ejercicio de la acción popular se analizan aquí cuestiones de sumo interés práctico, como las causas de inadmisión del recurso contencioso-administrativo en la LJCA, entre las que encontramos, necesariamente, las relativas al plazo y a la prohibición de ejercicio abusivo de los derechos. El especial plazo previsto en la legislación urbanística para ejercer la acción popular, que no encuentra eco en ningún otro sector con acción popular, queda relativizado en esta obra, siempre y cuando se admita que el actor popular puede interponer recursos contra la inactividad administrativa. Aun así, merece atención la crítica que se vierte contra la jurisprudencia que ha interpretado estos preceptos, por haber resultado profundamente distorsionadora de su contenido. Por otro lado, a la prohibición del ejercicio abusivo de la acción popular se le dedica un cuidadoso estudio, en el que se pone de manifiesto la dificultad de emplear este

concepto como límite a posibles ejercicios torticeros de la acción popular, proponiendo, a cambio, otras soluciones jurídicas más eficaces ante dichas situaciones.

Para finalizar el régimen jurídico de la acción popular se reflexiona sobre las repercusiones que el reconocimiento de la acción popular en un sector implica para los procedimientos administrativos en dicho sector; y que se concretan en los principios administrativos de participación y de transparencia. Del principio de participación deriva, principalmente, la necesidad de incluir el trámite de información pública en los referidos procedimientos administrativos. Y al principio de transparencia vincula la autora el derecho de acceso a la información, en torno al cual construye lo que debería ser el estatuto de acceso a la información del actor popular.

A lo largo del texto se encuentran abundantes referencias jurisprudenciales que ilustran el trabajo con ejemplos sacados de la vida real, y lo convierten en una obra de referencia no sólo para la doctrina científica, sino también para los diferentes profesionales del Derecho.

M.^a Carmen ORTIZ DE TENA

SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, M.^a Matilde: *La regulación del sector del gas natural*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, 462 págs.

El sector energético se muestra en la actualidad como uno de los mercados de mayor trascendencia política, jurídica y, por supuesto, económica. Buena cuenta de ello ha dado la profesora SÁNCHEZ GUTIÉRREZ en la monografía publicada como resultado del intenso trabajo realizado para su Tesis Doctoral, dirigida por el profesor SORIANO GARCÍA (prologuista de la obra) y defendida en francés y español ante un Tribunal magistral presidido por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA y completado por los profesores WAELBROECK, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TORNOS MAS y DEL GUAYO CASTIELLA, obteniendo la califica-