

GONZÁLEZ RÍOS, Isabel: *El Dominio Público Municipal: Régimen de utilización por los particulares y compañías prestadoras de servicios*, Prólogo de Ángel SÁNCHEZ BLANCO, Edit. Comares, Granada, 2001, 297 págs.

La monografía que presentamos consta de dos partes diferenciadas y complementarias entre sí. En la primera de ellas, su autora estudia la utilización de bienes de dominio público con la intención de reivindicar la correcta explotación económica de este tipo de bienes, que puede suponer una importante fuente de ingresos municipales, de la que están tan necesitados los municipios para el correcto ejercicio de sus competencias y la potenciación de su autonomía local, aspectos que se tratan de conseguir con el llamado Pacto Local, pero donde falla precisamente el sistema financiero municipal. En su estudio, la autora incide en las características y la naturaleza del uso común general, del uso común especial y del uso privativo. Las reflexiones expuestas se enriquecen por la minuciosidad de datos jurisprudenciales que aportan una rica casuística fundada en los numerosos conflictos entre particulares, ya sean usuarios de servicios o prestadores de los mismos, y las Administraciones, conflictos que acaban judicializándose poniendo de manifiesto las contradicciones de resoluciones de los Tribunales que, unido a la falta de claridad del Derecho objetivo, contribuyen a aumentar y consolidar la confusión en el régimen de utilización de los bienes de dominio público en detrimento de la seguridad jurídica. Un ejemplo de ello se encuentra en la instalación de máquinas de fotocarnet en la vía pública ya que hay sentencias dispares: unas consideran que se trata de un uso privativo del dominio público sujeto a concesión demanial, mientras que otras consideran que no estamos ante un uso privativo, sino que se trata de un uso común especial. La variante de usos de los bienes de dominio público municipal es tratada desde una triple perspectiva: el uso de las vías urbanas, el uso del vuelo y el uso del subsuelo, para el que la autora fundamenta y justifica la necesidad de implantar un régimen jurídico diferenciado del suelo. En el caso del uso privativo, esta triple perspectiva de suelo,

vuelo y subsuelo es completada con el estudio del uso de las zonas verdes y espacios libres que, por regla general, suelen ser objeto de utilizaciones privativas en los municipios, las ordenanzas propias de cada uno de ellos pueden ampliar las utilidades privativas posibles de los mismos.

Profundiza la profesora GONZÁLEZ RÍOS en cuestiones problemáticas tales como la diferenciación del uso privativo y el uso común especial y en cuestiones tales como la oportunidad del mantenimiento de la diferenciación del uso normal o anormal fundamentada en la aplicación de un régimen jurídico distinto para garantizar el destino principal del bien sin que se vean impedidos otros usos; concluyendo que la lógica de este mantenimiento pasa por determinar cuál es el destino principal de cada bien demanial y qué se entiende por uso disconforme de dicho destino principal.

En la segunda parte de la monografía se aborda la cuestión compleja de las redes de servicio en el dominio público municipal, concretamente las redes eléctricas, las redes de telecomunicaciones, las redes de hidrocarburos y las redes de abastecimiento de aguas y saneamiento. El primer punto que trata la autora es el relativo a la planificación. Planificación que se hace necesaria en cuanto que, a pesar de que los servicios que se prestan a través de ellas tienen un carácter netamente local, las redes han pasado a tener una dimensión territorial que rebasa el ámbito municipal para integrarse en un sistema que pretende tener una dimensión transeuropea, como lo demuestra la política de redes recogida en el Tratado de la Unión.

La profesora GONZÁLEZ RÍOS nos explica que la problemática que incide en la planificación de redes de servicio radica en determinar cuál sea la Administración competente en dicha planificación, en determinar si existe una única Administración competente o varias y, en caso de existir diversas planificaciones sobre unas mismas redes, cómo deben coordinarse. Para aclarar estas cuestiones se examina no sólo la planificación en la legislación urbanística que se refiere con carácter general a las redes eléctricas, de gas, de telecomunicaciones, de abastecimiento de agua y saneamiento, sino también la planificación en las legislaciones

sectoriales en cada uno de esos sectores que de forma independiente se regulan. En este estudio se pone de manifiesto, entre otras disfunciones, la falta de coordinación entre las planificaciones sectoriales y la planificación urbanística, provocando que en múltiples situaciones los municipios se encuentren marginados de la defensa de sus propios intereses; así ocurre, por ejemplo, en la planificación de las redes eléctricas. En ellas la planificación de las redes de transportes, que tiene carácter obligatorio, y la planificación de la distribución de la energía eléctrica, que tiene un carácter indicativo, son formuladas por la Administración General del Estado con la participación de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, en esta planificación sectorial al municipio no se le reconoce ni una mera audiencia, mientras que la planificación urbanística a nivel de ordenación urbana se encuentra en manos de la Administración municipal, y por tanto a él, en conjunción con la Comunidad Autónoma respectiva que se encarga de la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana, le corresponde determinar finalmente el trazado y las características de estas redes de energía eléctrica en el interior de la ciudad. A todas luces, ambas planificaciones para ser eficaces necesitan ser coordinadas, y la forma de coordinación de ambas y, en caso de conflicto entre ellas, cuál ha de ser sacrificada también ha sido estudiado por la profesora GONZÁLEZ RÍOS.

El segundo punto que trata la autora en esta segunda parte versa sobre la ejecución de las redes de servicios a instalar en zona urbana. En él se profundiza en la ocupación del dominio público a través de la autorización municipal, acentuando aquellos aspectos que merecen una especial atención por ser manifiestamente contradictorios y criticables. Así, en lo que se refiere a las redes eléctricas, la planificación de las mismas y la declaración de utilidad pública de las instalaciones causan el desapoderamiento competencial de los municipios en esta materia que tan directamente les afecta. El Estado y las Comunidades Autónomas se reparten las competencias, con total exclusión de las competencias propias de los municipios

en la materia. La profesora GONZÁLEZ RÍOS pone de manifiesto que ello choca con el espíritu del «Pacto Local», y por eso propone la modificación de la legislación del sector eléctrico en orden a potenciar la participación de los municipios en la planificación de redes eléctricas que corresponda al Estado, siempre que dichas redes deban situarse en suelo urbano y urbanizable, eliminando así la absoluta prevalencia de la planificación estatal sobre la urbanística en caso de conflicto. Por lo que respecta a las redes de telecomunicaciones, la crítica en relación al respeto de la autonomía local se centra en el doble sometimiento que ha de sufrir el municipio respecto a la Administración General del Estado, concretado en una licencia individual que se debe recabar de la instancia central competente y, previo a la autorización municipal, el informe que debe emitir el órgano competente de la Administración General del Estado acreditando que el proyecto técnico reúne todos los requisitos establecidos en dicha licencia. La profesora GONZÁLEZ RÍOS evidencia que este doble sometimiento no sólo choca con la potenciación de la autonomía que se reivindica en el pacto local, sino que, además, no respeta la regulación sobre el régimen de utilización de los bienes locales establecido en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. Además de ello, da sólidos argumentos que ponen en tela de juicio el sentido del informe previo del órgano competente del Ministerio de Fomento. En relación a las redes de hidrocarburos, la crítica se predica de la actuación judicial ya que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, cuando se ha referido a la ocupación del dominio público por instalaciones de gas, unas veces lo ha considerado sujeto a autorización y, otras veces, a concesión demanial, considerando compatible la competencia para autorizar dichas instalaciones de que goza el Estado o las Comunidades Autónomas con la competencia municipal para autorizar la ocupación del dominio público u otorgar la correspondiente licencia de obras. Tanto en las redes de hidrocarburos como en las redes de telecomunicaciones, la autora aborda la cuestión de la utilización

compartida de las infraestructuras en cuanto técnica de protección del medio ambiente. Por lo que se refiere a las redes de abastecimiento de agua y saneamiento, ya que éstas prestan un servicio público, a diferencia de las anteriormente tratadas, su estudio se centra en las formas de gestión y sus repercusiones según se realice directamente por la Entidad Local, indirectamente a través de concesionario, arrendatario o empresa mixta, o a través de la comunidad de propietarios en el supuesto de las urbanizaciones aisladas.

La profesora GONZÁLEZ RÍOS no olvida un aspecto interesante que es elemento común en las redes eléctricas, de telecomunicaciones e hidrocarburos, cual es: la liberalización y la problemática que ello origina. Por un lado, la consecuencia del posible embargo de los bienes que prestan el servicio, y que no es otra que la eliminación del mismo, con lo que estaríamos ante la paradoja de que la liberalización del servicio, que debe repercutir en su mejora, puede llevar a su eliminación si se embargan los bienes del operador dominante; y, por otro lado, la consecución del equilibrio entre el establecimiento de una pluralidad indeterminada de redes que favorezcan la libre competencia en el sector, y un establecimiento de las mismas de forma controlada que evite poner en peligro las finalidades a que están destinados los bienes ocupados.

Para completar el estudio sobre la ejecución de las redes se trata la cuestión de quién debe construir y sufragar el coste de las mismas, así como la variación del tendido de las redes de servicios ya instaladas. En atención a lo primero, la autora resalta que el hecho de que en la zona urbana la construcción de las infraestructuras deba sujetarse a lo dispuesto en el correspondiente planeamiento urbanístico no impide que, en la medida en que la prestación de estos servicios alcanza cada vez un ámbito territorial más extenso, para llegar en algunos casos a rebasar las propias fronteras nacionales, como en el caso de las infraestructuras de redes transeuropeas, la construcción de las mismas rebasa la competencia municipal para recaer en entes territoriales superiores que contri-

buyan a dicha construcción no sólo con apoyo técnico, sino también financiero y, a veces, mediante ejecución directa. Para arrojar luz a esta cuestión, en la monografía se aportan numerosos datos jurisprudenciales que muestran algunas directrices para determinar a quién le corresponde la financiación de las infraestructuras o instalaciones que sirven de base para la prestación de los distintos servicios. Por lo que se refiere a la variación del tendido de las redes de servicios ya instaladas, la profesora GONZÁLEZ RÍOS tiene en cuenta los dos temas principales: por un lado, la determinación de si la variación de la instalación debe ser subterránea o aérea y, por otro lado, la concreción de quién debe sufragar los gastos. Sobre el primer tema, la autora señala que la legislación del sector eléctrico debe unificar criterios respecto a la de telecomunicaciones, imponiendo la instalación subterránea cuando así lo disponga un instrumento de planeamiento, dado que en ambos casos se trata de servicios liberalizados y realizan una similar utilización del dominio público municipal. Además de ello, debe procurarse una unificación jurisprudencial respecto de ambos servicios, en la que sería conveniente mantener la doctrina de que, a falta de instrumento de planificación que obligue al soterramiento de las líneas, las mismas serán aéreas sólo en barrios de incipiente urbanización y de forma excepcional, debiendo ser subterráneas cuando las circunstancias fácticas de consolidación urbana del suelo lo exijan. En relación a quién debe sufragar los costes, la autora exige una solución unificada para las distintas redes de servicios que puede pasar porque la Administración sufrague los gastos cuando la variación afecte a bienes privados; y cuando las redes estén instaladas en bienes de dominio público municipal, o bien el gasto lo sufraguen las compañías afectadas, siempre que presten servicios liberalizados como gastos a incluir en la explotación mercantil que realizan, o bien que los sufrague la compañía o la Administración dependiendo de las características del uso autorizado, de su estabilidad, del tiempo por el que se autorizó y de las demás circunstancias apreciables. La profesora se-

ñala que, en cualquier caso, la solución ha de venir de manos del legislador, que debe determinar los criterios a seguir sobre el tema, no dejando en manos de la casuística judicial unas decisiones que, por el elevado número de conflictos que generan, exigen de una toma de postura legislativa.

A modo de valoración final, es necesario destacar el contenido práctico de la monografía presentada como consecuencia del análisis profundo y exhaustivo de una voluminosa jurisprudencia cuyas referencias se adjuntan en forma de Anexo. El estudio práctico se encuentra precedido por un detallado estudio del derecho objetivo regulador del régimen local y también de la normativa sectorial en materia de aguas, energía, telecomunicaciones y ordenación del territorio y urbanismo, mostrando la profesora GONZÁLEZ RÍOS un auténtico dominio de las fuentes legales a nivel estatal, autonómico y local, así como de las fuentes judiciales. El tratamiento teórico-práctico pone de manifiesto, en unos casos, las carencias legales en la regulación básica del régimen de utilización de los bienes de dominio público municipal, carencia que nos conduce de la discrecionalidad administrativa a la discrecionalidad judicial cuando observamos un tratamiento distinto de los Tribunales ante situaciones iguales por la falta de unos criterios claros en la resolución del conflicto; igualmente, la autora pone de manifiesto la falta de claridad y las contradicciones de las previsiones legales, así como la descoordinación de las leyes sectoriales. Pero la verdadera esencia de la monografía radica en el espíritu de corrección y la aportación de soluciones a los problemas cotidianos.

Carmen María ÁVILA RODRÍGUEZ

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, LORENZO:  
*Méritos o Botín y otros retos jurídicos de la democracia*, Ed. Aranzadi, S.A., Navarra, 2000, 380 págs.

I. Muchas han sido las novedades y muchas las experiencias vividas a lo

largo de las últimas décadas impregnando de frescos aires el panorama del Derecho, y por supuesto del Derecho Administrativo. Desde que iniciase su andadura en esta disciplina jurídica a principios de los sesenta, el profesor MARTÍN-RETORTILLO ha trabajado e investigado en temas jurídicos de indudable trascendencia con el afán constante de suscitar en el lector la correspondiente reflexión; con ese mismo propósito han sido recopilados en este volumen diversos estudios que, en los últimos años, su autor ha ido presentando en diferentes foros.

Democracia, Unión Europea, Comunidades Autónomas, «nuevos» derechos constitucionales, son algunos de los acontecimientos que con gran intensidad se han sucedido y de los que ahora somos receptores a través de valiosas obras como ésta. Un sinfín de nuevas realidades que con la esperanza de servir de razón académica se muestran a lo largo de casi cuatrocientas páginas. Una serie de capítulos en los que, de la mano del profesor y de su experiencia, nos acercamos a cuestiones variadas; nos adentramos en un campo de diversidad temática en el que estarán presentes estudios sobre las Administraciones territoriales en su dimensión más amplia, separación de Poderes y necesaria limitación entre ellos, personal al servicio de la Administración, derechos de cobertura hoy constitucional, son éstos, entre otros, algunos de los temas que con propósito investigador y docente fueron analizados por el autor en los últimos treinta años, y que hoy ha querido recopilar en la obra que recensionamos.

II. El título del libro define perfectamente el objeto del mismo. Son muchos los cambios que la democracia, y «en la democracia», han ido forjando la realidad en la que ahora vivimos. Nuevas concepciones, nuevos valores, preocupaciones sociales, culturales, económicas, y por supuesto jurídicas, han llegado a convertirse en verdaderos nuevos «retos» para juristas, economistas o sociólogos de finales del siglo xx.

La obra está estructurada en quince capítulos, en los que se han transcrito trabajos originarios de años de esfuerzo