

Afronta el estudio de una institución, la prejudicialidad, llamada a desempeñar un papel creciente, entre otras razones debido al aumento de los tipos penales en blanco, con remisiones a la correspondiente normativa administrativa. Y el papel es creciente asimismo, toda vez que las interacciones entre órdenes jurisdiccionales son cada día mayores, por cuanto la sociedad deviene cada día más compleja y los nítidos criterios de distribución competencial entre órdenes jurisdiccionales presentan en ocasiones abrumadores rasgos de artificiosidad. Cabe esperar que el legislador atienda a las meditadas propuestas que se ofrecen en esta monografía, una monografía densa, completa, pero escrita con un estilo fresco, nunca exento de precisión, que desafía al lector y le obliga a entablar un diálogo con la autora.

Susana DE LA SIERRA
Universidad de Castilla-La Mancha

PALLARÈS SERRANO, A.: *La planificación hidrológica de cuenca como instrumento de ordenación ambiental sobre el territorio*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, 453 págs.

El libro objeto de recensión, *La planificación hidrológica de cuenca como instrumento de ordenación ambiental sobre el territorio*, elaborado por la profesora Anna PALLARÈS SERRANO y prologado por el profesor Ramón MARTÍN MATEO, tiene por objeto, como afirma la propia autora, «el estudio de la coordinación de los diferentes planes administrativos que cuentan entre sus objetivos principales la protección directa del medio físico, con la finalidad de demostrar que las deficiencias que presenta el sistema de coordinación entre los planes estudiados se han de corregir, principalmente, a través de la consideración de la planificación hidrológica de cuenca como un instrumento esencial para articular la integración y coordinación de las diferentes planificaciones ambientales que ordenan de manera directa el medio

físico y, así, contribuir a materializar el mandato constitucional a los poderes públicos, del artículo 45.2» (pág. 29). Aborda, pues, este libro un problema jurídico de extraordinaria importancia como es el de la articulación de las competencias de los diferentes poderes públicos y de los diferentes planes con relación a la ordenación del territorio, medio ambiente, urbanismo y aguas, pero que no se halla, sin embargo, bien resuelto en nuestro ordenamiento jurídico, constituyendo aún una cuestión pendiente en el Derecho administrativo actual.

Este libro ve la luz, además, en un momento en que la problemática que aborda está adquiriendo dimensiones importantes a raíz de la aprobación, en diferentes Comunidades Autónomas, de un buen número de planes urbanísticos, existiendo informe negativo de la Administración hidráulica en cuanto a la disponibilidad de agua. Se están aprobando, en definitiva, planes en contra de las mínimas garantías de abastecimiento, por no haber sido justificada la disponibilidad de agua. Ello está dando lugar ya a algunos pronunciamientos de Tribunales Superiores de Justicia acordando la suspensión cautelar de estos planes. A través de este ejemplo práctico de actualidad se advierte la enorme importancia que tiene una articulación correcta de las competencias de las diferentes Administraciones públicas y de los diferentes planes administrativos que inciden sobre el medio físico (en especial, planes hidrológicos de cuenca, planes de espacios naturales protegidos y planes de ordenación del territorio y urbanismo), en aras a la efectiva preservación, conservación y mejora del medio que se pretende planificar. Se trata, además, de cuestiones sobre las que se está haciendo eco la normativa más reciente. Constituyen un buen ejemplo de ello la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente; y la reciente Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, cuyo artículo 15, bajo el título «Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano», exige en la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización —cuando sea preceptivo y no hubiera sido ya emitido e incor-

porado al expediente ni deba emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora— el informe «de la Administración Hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico».

En este contexto, el libro de Anna PALLARÈS se centra en el análisis, desde una perspectiva horizontal, de la articulación y coordinación de las competencias y de los planes en los sectores de ordenación del territorio, medio ambiente, urbanismo y aguas, con el fin de detectar los problemas que emergen y aportar posibles soluciones a los mismos. Con esta finalidad, la obra se estructura en tres capítulos. En el primero se analiza la función coordinadora de los diferentes planes que tienen entre sus objetivos y contenidos principales la protección medioambiental del medio físico a través de su ordenación directa. Por lo tanto, se estudia el papel coordinador de las diversas técnicas de coordinación intersubjetiva que se encuentran en la planificación del suelo, la planificación hidrológica de cuenca y la planificación de los espacios naturales. En concreto, se analizan la determinación del contenido de los planes como técnica coordinadora; los trámites con una función coordinadora en los procedimientos de elaboración y aprobación de los planes objeto de estudio; los órganos de coordinación en dichos procedimientos de elaboración y aprobación de los planes; y las normas de prevalencia establecidas con relación a dichos planes.

La autora llama la atención sobre el deficiente mecanismo de coordinación estatal existente con relación a la protección y utilización del dominio público hidráulico de las cuencas hidrográficas intercomunitarias en el procedimiento de elaboración de los planes de ordenación de los usos del suelo. En concreto, el artículo 25.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA), establece con relación a las cuencas hidrográficas intercomunitarias la necesidad de un informe previo emitido por las Confederaciones Hidrográficas cuando los planes que las Comunida-

des Autónomas hayan de aprobar en ejercicio de sus competencias de ordenación del territorio y urbanismo afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terreno de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre o policía, teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidrológica de cuenca. Prevé, además, este precepto tras la modificación introducida por la Ley 11/2005, de 22 de junio, la necesidad de un pronunciamiento expreso de la Confederación Hidrográfica sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes cuando los actos o planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos, así como el sentido desfavorable del informe si no se emite en el plazo establecido al efecto. A la luz de estas previsiones, Anna PALLARÈS propone, en primer lugar, la necesidad de que los informes aporten un mayor grado de vinculación, como sucede en el resto de la normativa sectorial relativa a la protección del demanio público natural ante la planificación de los usos del suelo (por ejemplo, en costas, montes, puertos y proyectos, obras e infraestructuras hidráulicas de interés general). Sin embargo, la reciente Ley del Suelo tampoco ha configurado estos informes como obstativos, limitándose a establecer que el informe de la Administración hidrológica será «determinante» para el contenido de la memoria ambiental, que sólo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada (art. 15.3 *in fine*).

Y, en segundo lugar, la necesidad de ampliar los supuestos materiales cuya afectación por la planificación de los usos del suelo requiera un informe preceptivo de la Confederación Hidrográfica correspondiente, no limitándose únicamente al incremento de las demandas de recursos hídricos. Desde esta perspectiva, propone que la evacuación del citado informe se extienda a la afectación de las zonas inundables delimitadas en los planes; de los perímetros que se establecen para proteger las aguas subterráneas frente a la degradación y contaminación; y de las zonas protegidas contempladas en los planes hi-

drológicos por determinación de la propia planificación de cuenca.

En el capítulo siguiente se estudia el contenido de los planes hidrológicos de cuenca intercomunitarios como elemento condicionador o coordinador de la ordenación de los usos del suelo. Para ello se abordan aquellos contenidos materiales de los planes hidrológicos de cuenca cuyo respeto se considera esencial en la planificación que incide en la ordenación del suelo. Y ello, por su especial vinculación a la protección del medio hídrico y de los ecosistemas que sostiene, para denunciar la falta de previsión normativa al respecto.

En primer lugar, se examina el contenido obligatorio de los planes hidrológicos de cuenca relativo a los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos. La autora pone de manifiesto cómo la protección de las zonas inundables sólo se halla garantizada en la legislación cuando coinciden con la zona de policía, en cuyo caso se condiciona el uso del suelo y las actividades que en ellas se desarrollen con el fin de proteger el dominio público hidráulico y el régimen de corrientes. De ahí que propugne la ampliación de los ámbitos materiales en el TRLA, en función del cual las zonas inundables sean preservadas en todo caso de la urbanización, precisamente con la finalidad de evitar que se conviertan en zonas de riesgo y por su directa vinculación a la preservación de los caudales naturales de las cuencas. Es fundamental en este punto que nuestro ordenamiento jurídico garantice que la Administración competente sobre la planificación del suelo se encuentre realmente condicionada a respetar los usos racionales del suelo en las zonas inundables que no se encuentran dentro de la zona de policía de las cuencas hidrográficas intercomunitarias.

En segundo lugar, se centra la autora en los perímetros de protección establecidos para preservar las aguas subterráneas frente a la degradación y la contaminación. A diferencia de la zona de policía, estos perímetros no se contemplan como contenido que deba ser objeto de informe previo por la Confederación Hidrográfica

cuando se vean afectados por los planes de ordenación del territorio y urbanismo que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar.

En tercer lugar, el capítulo también se refiere a las zonas protegidas, tanto a las declaradas de protección especial por las autoridades ambientales como a las previstas por determinación de la propia planificación hidrológica. También en estas zonas se advierte la ausencia de un mecanismo de coordinación claro y explícito con la ordenación de los usos del suelo, si bien el artículo 99 bis del TRLA, tras la modificación introducida por la Ley 11/2005, aunque no articula ningún mecanismo procedimental, establece un mandato que postula que los instrumentos de ordenación urbanística contendrán las previsiones adecuadas para garantizar la no afectación de los recursos hídricos y de los perímetros de protección establecidos de las zonas protegidas determinadas por la planificación hidrológica de cuenca.

Esta monografía finaliza con el capítulo tercero, que examina detalladamente aquellos aspectos de la planificación hidrológica de cuenca que la dotan de manera especial para ejercer un papel integrador y coordinador de la ordenación ambiental del medio físico. Este especial papel de la planificación hidrológica de cuenca se deriva de la propia importancia del bien objeto de planificación y de su comportamiento como recurso natural. Debe resaltarse, asimismo, la importancia de la cuenca hidrográfica como unidad geográfica de gestión con coherencia medioambiental, no sólo porque este espacio responde a unas dinámicas naturales y ecológicas de las cuales se debe partir para llevar a cabo una gestión sostenible del dominio público hidráulico y del entorno afecto al mismo, sino también porque este criterio de división territorial espacial permite abarcar todo el territorio estatal. También destaca Anna PALLARÈS cómo la planificación hidrológica de cuenca es la planificación ambiental sobre el territorio en que mejor cristaliza el concepto de desarrollo sostenible.

Finalmente, este capítulo se cierra con el análisis de dos últimas cuestiones. Por una parte, se examina el papel de los organismos de cuenca como órganos de inte-

gración y coordinación de los diferentes intereses que confluyen en la gestión del agua, con especial referencia a los Consejos del Agua de la demarcación hidrográfica de las cuencas intercomunitarias, como órgano de integración y coordinación, y al Comité de Autoridades Competentes, como nuevo órgano de cooperación e información en el ámbito de las demarcaciones hidrográficas. Por otra, se incluye una breve referencia a la evaluación de los planes y programas con incidencia ambiental, instrumento que puede contribuir decisivamente a reforzar la integración de las consideraciones relativas a la protección del medio hídrico y las zonificaciones realizadas a tal efecto, en los distintos instrumentos de planeamiento que inciden sobre el territorio.

Como puede desprenderse de lo anteriormente expuesto, estamos ante un libro que aborda de forma completa una problemática jurídica de extraordinaria relevancia, enriqueciendo notablemente la doctrina administrativista existente. Además, es preciso destacar que, frente a la complejidad que acompaña a muchas de las cuestiones que aborda, la autora utiliza un estilo claro, sencillo, de agradable lectura y comprensión para el lector, lo cual constituye, indudablemente, un mérito más de esta obra. También tiene la virtualidad de suscitar en el lector la reflexión sobre algunas de las aportaciones que realiza. Como destaca el profesor MARTÍN MATEO en el prólogo que realiza a esta obra: «Es mérito indudable de la calidad y oportunidad de la investigación llevada a cabo por la Profesora Pallarès Serrano el haber suscitado postreramente importantes reflexiones de académicos que me consta esperan con impaciencia la publicación de la obra» (pág. 21). Se trata, por tanto, de un libro de gran utilidad y oportunidad, que va a constituir un punto de referencia en la materia para todos aquellos estudiosos que deseen profundizar en esta temática. En suma, estamos ante un libro interesante y bien trabajado, cuya lectura debe recomendarse.

Lucía CASADO CASADO
Profesora Lectora
de Derecho Administrativo
Universitat Rovira i Virgili

QUINTANA LÓPEZ, Tomás: *Los patrimonios municipales del suelo*, Ed. Iustel, 2007, 256 págs.

Un nuevo libro de Derecho urbanístico nos ofrece el profesor Tomás QUINTANA. Conocido especialista en este complejo sector jurídico, ámbito donde ha realizado importantes aportaciones, publica ahora una monografía sobre el régimen jurídico de los patrimonios públicos del suelo, tradicional técnica urbanística que merece una particular atención.

La sucesiva avalancha de leyes de urbanismo, estatales y autonómicas, ha conñado siempre en esta figura, pues se entiende que resulta un instrumento eficaz de los Ayuntamientos para ordenar el desarrollo urbanístico. Es más, no se ha disimulado por los legisladores la ilusión de que una buena gestión de estos patrimonios separados incidiera y controlara el alcista mercado del suelo y la vivienda. Pero esta ilusión encierra una alucinación, que parece mentira que haya que recordar. El preocupante desarrollo del mercado del suelo depende de muchos y diversos factores y circunstancias, la mayoría de carácter económico, sin desconocer otros de carácter social, a los que poco afecta la continua reforma legislativa. ¿Qué puede afectar una ley del suelo a la evolución de los tipos de interés, al mercado hipotecario, a la inclinación psicológica de preferir una propiedad a un contrato de alquiler, a las modas de segundas residencias, a los grandes movimientos migratorios hacia algunos núcleos de población, a los cambios en las clásicas familias... en fin, en tantas otras circunstancias!

Pero lo cierto es que la intervención en el mercado de la vivienda, en concreto la construcción de casas baratas, fue el primer objetivo que justificó la aparición de estos especiales patrimonios municipales, como previeron tanto el *Estatuto Municipal* de Calvo Sotelo como la Ley Municipal de la Segunda República. Recuerda el profesor QUINTANA estas disposiciones, como también la posterior andadura de la normativa urbanística. Resulta interesante conocer estos antecedentes, así como las sucesivas modificaciones, pues permite advertir las tendencias normativas y el intento de sortear los continuos fracasos