

su momento surgieron han sido finalmente despejadas. La casuística jurisprudencial ha afianzado una serie amplia de criterios sólidos y fundados respecto de las cuestiones sustantivas y procedimentales más polémicas, coadyuvando a la definición del contenido de los derechos y de la forma de su ejercicio. La eliminación de la inseguridad jurídica, merced a la unificación de las interpretaciones de la Ley en sede jurisprudencial, en buena lógica, ha de suponer un apaciguamiento de las tensiones y controversias entre la Administración y los usuarios. Al menos desde el punto de vista jurídico, esta relación encuentra un cauce finalmente claro. Tal y como han decidido los conflictos la doctrina legal consolidada, los autores estiman que «el estado de las numerosas cuestiones se ha resuelto en unos términos que, si bien no compartimos en todos sus extremos, puede considerarse desde una perspectiva general, muy aceptable» (pág.128).

Una vez que, en lo que se refiere al panorama jurídico, se alcanza un momento de calma —lo cual no pretende negar que las aguas puedan correr turbias por otros motivos— cabría pensar que los esfuerzos gubernamentales pueden dirigirse hacia otros terrenos más desabastecidos y necesitados de compromiso, como pueden ser los organizativos y de gestión. El Ministerio de Medio Ambiente, sin embargo, parece haberse propuesto volver a reformar el régimen de las aguas subterráneas en unos términos, de acuerdo a los borradores de Proyecto de Ley de reforma del vigente Texto refundido avanzados, restrictivos para los usuarios de aguas subterráneas, a los que se hace responsables de las situaciones de desorden existentes en determinadas comarcas. Este proceso de reforma, al que se dedica un último apartado en forma de epílogo, subraya la oportunidad y necesidad del estudio realizado por cuanto, en opinión de sus autores, «desconoce algunos de los criterios consolidados por la jurisprudencia o bien parece ir directamente contra los mismos, estableciendo una regulación más restrictiva de los derechos de los titulares de aguas privadas» (pág. 21).

Resulta difícil, en unas pocas páginas, comunicar el muy rico contenido de la presente monografía de los Profesores

DELGADO PIQUERAS y GALLEGO CÓRCOLES, que constituye, por la iné dita profundidad de su análisis, por el rigor y amplitud de sus planteamientos y la perspectiva polemista adoptada, un instrumento imprescindible para todos aquellos operadores jurídicos relacionados, tanto en su vertiente teórica como práctica, con la problemática del reconocimiento, extensión y límites de los derechos privados sobre aguas subterráneas. Las referencias realizadas deben ser, pues, entendidas como una sugerencia para la insustituible lectura de esta obra, que, realizada con el tesón y la pericia propias de reconocidos investigadores universitarios, nos descubre las entrañas de una cuestión nuclear del Derecho de Aguas.

Santiago M. ÁLVAREZ CARREÑO
Universidad de Murcia

GONZÁLEZ RÍOS, Isabel: *Sanidad animal y seguridad alimentaria en los productos de origen animal*, Editorial Comares, S.L., Granada, 2004, 468 págs.

Las enfermedades transmitidas al hombre a través del consumo de productos de origen animal han abierto el debate sobre la sanidad animal y las implicaciones de la misma en la salud pública. Esta obra analiza, desde el punto de vista jurídico, las respuestas de los poderes públicos a las demandas sociales sobre seguridad alimentaria.

Se distribuye el libro en una introducción y dos partes; en la primera de ellas se abordan los aspectos conceptuales, competenciales y la organización e intervención administrativas en la sanidad animal; y en la segunda se estudian el régimen jurídico de la sanidad pecuaria y su relación con la seguridad alimentaria, incluido el régimen sancionador.

La profesora GONZÁLEZ RÍOS opta por un concepto amplio de sanidad animal, que englobe la regulación de la actividad ganadera desde una triple perspectiva, la consecución de un ganado sano y rentable económicamente, la protección del medio

ambiente y la sanidad pública. El amplio alcance de esta compleja materia se pone de relieve en la distribución competencial, que afecta a la Comunidad Europea, el Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración Local.

Tres de las políticas básicas de la Comunidad tienen incidencia en esta materia, «libre circulación de mercancías», «política agraria común» y «política comercial común». El panorama comunitario se completa con las competencias sobre protección de los consumidores, medio ambiente y salud pública. Comités científicos, constituidos como órganos de asesoramiento y consulta de la Comisión, constituyen la base de la organización administrativa comunitaria en este sector.

La competencia estatal se basa en varios títulos recogidos en el artículo 149 del texto constitucional, que comprenden la competencia para fijar las bases y coordinación de la planificación económica, la competencia sobre sanidad animal en cuanto pueda afectar a la salud humana, sobre comercio exterior y protección ambiental. La competencia autonómica en materia de ganadería es el principal título habilitante para intervenir en esta materia.

La organización administrativa estatal sobre sanidad animal se asienta sobre la estructura del Ministerio de Sanidad y Consumo y sobre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y los correspondientes órganos adscritos a los mismos. En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que es objeto de un particular estudio, la Consejería de Agricultura y Pesca ha asumido las competencias sobre sanidad animal; mientras que las Consejerías de Salud y Medio Ambiente, que ostentan las competencias sobre salud alimentaria y salubridad del medio, y medio ambiente, apenas coparticipan en esta materia.

La Administración Local, a pesar de la atribución de competencias recogida por la Ley de Bases del Régimen Local y la Ley General de Sanidad, queda marginada. El resultado es que la Administración más próxima al sector ganadero, y por tanto más eficaz para potenciar y controlar el cumplimiento de la normativa, es obviada.

El esquema competencial se cierra con el colectivo de veterinarios que ejercen su labor en las distintas Administraciones públicas, el vínculo más directo entre los problemas de la sanidad animal y las autoridades competentes. Su análisis incluye las referencias organizativas de la Organización Colegial Veterinaria Española.

Las técnicas de policía y de fomento son las «guías» administrativas que encierran la iniciativa privada en el sector ganadero. Fundamentándose esta intervención en la protección de la salud, la preservación del medio ambiente y la protección de la cabaña ganadera.

La segunda parte de la obra comienza con el análisis del régimen jurídico de la sanidad animal, cuya norma estatal más importante es la Ley de Sanidad Animal de 2003, completada con lo dispuesto en el Reglamento de Epizootias de 1955. A nivel autonómico, sólo Castilla y León, Navarra, La Rioja y la Comunidad Valenciana han dictado leyes específicas para esta materia.

El régimen jurídico de las epizootias engloba la clasificación de las enfermedades animales, el concepto y régimen de las explotaciones ganaderas y las medidas sanitarias, tanto de carácter general como especial. Estas medidas constituyen el núcleo duro del régimen jurídico de las epizootias, puesto que comprenden tanto las actuaciones de prevención de enfermedades como de control y erradicación de las mismas.

Uno de los principales precursores en la difusión de las enfermedades animales es la movilidad que caracteriza los intercambios comerciales. El deber de información y las redes informáticas de vigilancia epidemiológica permiten frenar y aislar los brotes de las distintas enfermedades animales, y evitar que la libertad para la circulación de mercancías a nivel comunitario pueda convertirse en el más eficaz propagador. Este primer bloque se cierra con el apartado sobre las epizootias más recientes a nivel estatal y comunitario, las respuestas para la erradicación de las mismas y las ayudas al sector ganadero tras las crisis.

La seguridad alimentaria en los productos procedentes del ganado es objeto de análisis en el segundo bloque de esta

obra. Esta materia se estudia desde dos frentes: el control sanitario de los productos de origen animal y el control de la alimentación animal.

En lo referente a los productos de origen animal, la regulación de la LSA, de los reglamentos estatales procedentes de la transposición de las disposiciones comunitarias, y de las normas autonómicas correspondientes se centran en el control de los productos obtenidos tras el sacrificio del animal. La intervención activa de los particulares que actúan en este sector y de las autoridades competentes, a través de los controles oficiales correspondientes, se convierte en el eslabón esencial para evitar los riesgos derivados del consumo de estos productos.

La destrucción de los animales y desperdicios no aptos para el consumo humano ayuda a controlar las epizootias, a prevenir que se produzcan zoonosis y a la protección del medio ambiente; por lo que se constituyen en un mecanismo de protección directa de la salud humana, y también indirecto, al evitar su transformación para la alimentación animal.

La protección contra zoonosis transmisibles a través de los alimentos se lleva a cabo desde las Comunidades Autónomas, el Estado y la Unión Europea. El sector de la carne de vacuno es el paradigma para el estudio de la regulación en esta materia, especialmente por las crisis que ha venido sufriendo este mercado en los últimos años y las respuestas normativas a las mismas.

Las alteraciones alimentarias de animales de consumo pueden ser un foco de enfermedades para el hombre, como de hecho se ha demostrado en el denominado «mal de las vacas locas»; a raíz de este hecho se han elaborado programas de control de las sustancias empleadas en la alimentación animal. Además, en lo que respecta a los animales muertos y desperdicios, que pueden representar un grave riesgo para la salud de personas o animales, se prevé su destrucción.

Es necesario destacar que para cumplir con la obligación de destruir las harinas de tipo animal se prevé que, tras la realización de una valoración energética de las mismas, se empleen como combustible en centrales térmicas, hornos cerá-

micos o de cementeras. La adaptación técnica necesaria sería mínima y las ventajas ambientales máximas; además, se exime de autorización administrativa para la valoración energética de estas harinas, por lo que se facilita este uso alternativo.

Esta medida merece reseñarse porque logra aunar todos los objetivos sanitarios, ambientales y económicos, y debe ser el paradigma para la elaboración de futuras normas en esta materia. Sólo resta que los particulares la pongan en práctica y que desde la Administración se potencie su aplicación; en definitiva, la participación activa de los sectores implicados.

Hasta ahora hemos expuesto la regulación de los animales destinados al consumo humano desde el punto de vista del producto, pero también nos encontramos con normas que regulan la situación de los animales en las explotaciones ganaderas, su transporte y su sacrificio, y la protección de determinadas especies (terneros, gallinas ponedoras, porcina, etc.). Esta regulación, a pesar de su dispersión y de la necesidad de coordinar competencias estatales y autonómicas, es necesaria para la consecución de los objetivos ambientales y de protección de la salud humana y animal.

La regulación del régimen jurídico básico en materia sancionadora se encuentra recogida en la Ley de Sanidad Animal, complementada por el Reglamento de Epizootias. A esta normativa debemos añadir las disposiciones autonómicas y las normas sectoriales en materia de sanidad, consumidores y medio ambiente. El estudio del régimen sancionador se completa con un detallado análisis de los principios que rigen esta materia en el Derecho administrativo, y algunas vulneraciones a las que son sometidos en la normativa reguladora de la sanidad animal.

Este bloque culmina con las referencias al procedimiento sancionador, el órgano competente en función del ámbito territorial y la gravedad de la sanción, determinados por la normativa estatal y autonómica. La medida sancionadora más habitual es la multa, acompañada de otras medidas accesorias como la clausura del establecimiento o la incapacitación del sancionado.

Un apartado dedicado a las conclusiones pone fin a la obra. Es destacable la

sistemática en que se han agrupado estos comentarios finales, ya que la autora ha seguido el hilo argumental expuesto en cada uno de los apartados, lo que permite alcanzar una visión de conjunto de la materia.

Consideramos, y coincidimos plenamente con la autora, que la regulación en materia de sanidad animal y seguridad alimentaria en los productos de origen animal adolece de importantes deficiencias. Existe un desequilibrio entre el legislador comunitario, productor constante de una multitud de normas que acarrearán inseguridad jurídica, y el legislador español, que se inclina por el desinterés, especialmente el legislador autonómico.

La repetición y el caos normativo son los caracteres que definen los reglamentos sobre esta materia, lo que realza aún más la importante labor de recopilación y reestructuración que ha llevado a cabo la autora, y que permite seguir un orden lógico. Nos encontramos, por tanto, ante una obra que debe servir de guía al legislador para encauzar la regulación administrativa sobre una materia que afecta a toda la sociedad de forma directa, y que debe caracterizarse por la labor de prevención y de concienciación de los ganaderos.

M.^a Remedios ZAMORA ROSELLÓ
Universidad de Málaga

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago: *Tratado de Derecho Administrativo*, 6 tomos, 8 vols., Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2008, 5.236 págs.

El autor de la obra, Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante y abogado, nos ofrece un magnífico *Tratado de Derecho Administrativo*, esto es, un «nuevo clásico» que aborda tanto los temas tradicionales como los postulados modernos del Derecho Administrativo español desde una perspectiva renovadora.

En los últimos tiempos, el Derecho Administrativo se encuentra inmerso en un proceso de innovación y reforma en la

búsqueda de su papel orientador de la actividad de la Administración en la resolución de los problemas sociales, sin perder sus características propias y sin menoscabo de su análisis sectorial. En este sentido, la obra que se recensiona adelanta la respuesta a este método jurídico y acomete una construcción reformada en aras de un Derecho Administrativo global, de forma que anticipa los criterios jurídicos que van a determinar, de ahora en adelante, la acción administrativa. En palabras del propio autor, «se ha perseguido que las distintas materias que se comentan lleguen a guardar una coherencia entre sí y también con el propio concepto de derecho administrativo».

Igualmente, el *Tratado de Derecho Administrativo* supone una actualización completa de la materia administrativa al glosar los contenidos de la importante legislación administrativa recientemente promulgada y de la jurisprudencia aplicable. Así, cabe destacar que en su conjunto ha sido concebida como una obra cuyo cuerpo doctrinal permanecerá en el tiempo a pesar de los futuros cambios normativos y futuras ediciones, ocupando ya un merecido lugar en nuestro ámbito de estudio.

Precisamente, sobre la base de estas consideraciones y para hacer frente a estos retos, el Profesor GONZÁLEZ-VARAS compone seis tomos y ocho volúmenes, entre los que se incluye parte de sus trabajos académicos, por lo que, a mi juicio, se trata de una obra que va a marcar un punto de inflexión en su producción científica gracias a ese carácter compilador. En su conjunto, la obra guarda la misma estructura formal, pues cada tomo se divide en partes, éstas en capítulos, y concluye con un anexo legislativo que contiene la norma básica de referencia, constituyendo, de suerte, casi un código normativo: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, junto con la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (tomo I); Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (tomo II); Ley 29/1988, de 13 de ju-