

Este libro concluye con el estudio de las técnicas represivas y reparadoras que persiguen, fundamentalmente, reprimir las conductas transgresoras y procurar restituir, reparar o, en su caso, indemnizar los daños y perjuicios derivados de los comportamientos antijurídicos y actúan como cláusula de cierre del sistema, garantizando la eficacia de las medidas preventivas. En el capítulo decimoquinto se estudia el régimen de infracciones y sanciones administrativas en materia de vertidos, complemento imprescindible de los instrumentos preventivos; y, en el decimosexto, la potestad administrativa de determinación y exigencia de responsabilidad por los daños causados al dominio público hidráulico.

Como puede desprenderse de lo anteriormente expuesto, estamos ante un libro que aborda de forma completa, incorporando además las últimas novedades normativas acontecidas en la materia —en particular, la transposición en el ordenamiento jurídico español de la Directiva marco de aguas, mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre—, el régimen jurídico de los vertidos, cubriendo un importante vacío existente en la doctrina administrativista. Como destaca el profesor MARTÍN MATEO en el prólogo que realiza a esta obra: «Aunque ha habido antes aportaciones puntuales sobre este tema, especialmente desde la perspectiva de los residuos de depuradoras y de desaladoras en acuíferos interiores, faltaba una investigación que con una perspectiva general abordase toda la problemática implicada, lo que ha afrontado la autora del libro que introduzco, que patentiza con ello la madurez de su formación científica y su capacidad de trabajo». 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 la temática de la protección de la calidad de las aguas y de los vertidos y para las propias Administraciones implicadas.

Josep Ramon FUENTES I GASÓ
 Profesor Titular
 de Derecho Administrativo
 Universitat Rovira i Virgili

CIERCO SEIRA, César: *Administración pública y salud colectiva. El marco jurídico de la protección frente a las epidemias y otros riesgos sanitarios*, Ed. Comares, Granada, 2006, 291 págs.

Son muchas las razones que recientemente vienen contribuyendo al aumento de la preocupación social por los aspectos colectivos de la salud, y que justifican la atención de los científicos del Derecho público, llamados a reflexionar y debatir sobre el diseño del mejor y más eficaz sistema institucional de protección frente a epidemias, pandemias y zoonosis. En primer lugar, las alarmas sanitarias que se declaran con una frecuencia preocupantemente decenal a escala mundial; asimismo, la inviabilidad económica futura del sistema sanitario español, excesivamente centrado en los aspectos asistenciales y necesitado por ello de una diversificación y búsqueda de estrategias sanitarias preventivas; finalmente, también la creciente conciencia ciudadana en torno a la propia salud han motivado el interés por uno de sus principales factores determinantes, cual es el estado general de la salud ajena y colectiva.

En este contexto de necesidad y actualidad viene a insertarse la obra del profesor CIERCO, que nos brinda en ella un tratamiento lúcido, completo y sintético, del sistema normativo de la salud colectiva en España. Si a ello sumamos la relativa escasez de atención doctrinal sobre uno de los aspectos capitales de la tan debatida «sociedad del riesgo», se comprenderá la magnitud de una obra que revisita el objeto de lo que fuera la esencia del primigenio Derecho sanitario de la era liberal decimonónica, casi exclusivamente atento a la higiene colectiva.

Así pues, la obra se estructura en cinco capítulos de extensión relativamente homogénea, dedicados a introducir al lector en la problemática general de la salud pública, a analizar el objeto de la función pública de protección de la salud colectiva y examinar sus principios inspiradores, a exponer críticamente la organización pública dedicada a tal efecto y a estudiar el arsenal de instrumentos y modalidades de acción administrativa operables en este particular ámbito sanitario, todo ello con el rigor suficiente

como para no echar en falta una mayor profundidad en el empeño.

Siendo el jurista —en gran medida— un lingüista especializado, empieza el autor por ofrecer una definición jurídica del término «salud colectiva», destacando su amplio alcance y la hondura de sus implicaciones jurídicas, y relacionándolo con los factores potencialmente lesivos del mismo. Definición que el autor apoya en el artículo 11.2 de la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, que ya recoge los contenidos del concepto de salud pública, los cuales, con posterioridad a la publicación del libro, se han visto precisados por la reciente promulgación de la Cartera de Servicios del Sistema Nacional de Salud (Real Decreto de octubre de 2006).

CIERCO presta atención al encaje constitucional del concepto de salud pública, proponiéndolo como uno de los dos aspectos que presenta la salud como bien jurídico a proteger —el terapéutico y el profiláctico—, aspectos de contorno bien definido pero indudablemente dinámicos e interdependientes. Hechas las oportunas precisiones conceptuales, y tras conectar la primacía de la tutela de la salud colectiva sobre la de la individual con la cláusula del Estado social, el autor desvela una de sus constantes aspiraciones veladas a lo largo del libro: el equilibrio entre el sacrificio de derechos individuales, el ejercicio del poder público y la garantía de los derechos colectivos en un sector tan delicado como el que nos ocupa. A tal efecto, evoca el principio de proporcionalidad, con el fin de relacionar la gradualidad de la gravedad de las amenazas sanitarias colectivas con la escala de intensidades que las diversas técnicas tuitivas y de intervención administrativa deben alcanzar en cada caso.

Continúa CIERCO destacando la pluralidad de las funciones desempeñadas por la función pública de tutela de la salud colectiva, de entre las que cabe destacar su valor como título justificativo de la intervención administrativa, que cuenta con la debida legitimación constitucional pero que exige a su vez de la oportuna habilitación legal previa para el ejercicio de las potestades, en la medida en que éstas se manifiestan a través de un amplio arsenal de técnicas adobadas de ciertas do-

sis de discrecionalidad administrativa. Asimismo, el autor observa que dicha función pública supone también un límite de los derechos y libertades ciudadanos, valor moderador para el que halla anclaje constitucional en la jurisprudencia del Alto Tribunal (en particular, en la doctrina saliente de la STC 11/1981, de 8 de abril).

Si bien es cierto que la introducción de la obra no repasa los antecedentes históricos del marco regulador de la salud pública en España, no lo es menos que recoge un discurso de tono enciclopédico, en el que se historia la dimensión internacional de esta función pública desde sus orígenes (las sucesivas conferencias sanitarias internacionales desde la de París de 1851) hasta nuestros días, en que la OMS, creada en 1948, toma el testigo de los muchos organismos sanitarios transnacionales creados a lo largo del siglo xx. También hace inteligentes alusiones el autor a los motivos de carácter económico, ajenos a la mera cautela frente a los riesgos sanitarios, que se encuentran en la base de la creación de todo este aparato internacional de protección sanitaria colectiva, motivos dirigidos a evitar medidas encubiertas de proteccionismo comercial en las acciones nacionales de tratamiento de los riesgos.

La conclusión de este primer capítulo introductorio es absolutamente convincente: dada la coyuntura actual, resulta inexplicable la ausencia de un texto legal de cabecera en este sector, máxime cuando existen los mimbres históricos (la Ley General de Sanidad de 1855 o, más recientemente, la Ley de Bases de la Sanidad Nacional de 1944) y actuales (las Leyes de 1986 General de Sanidad y Orgánica de Medidas Especiales de Protección de la Salud Pública, que presentan lagunas que CIERCO no encuentra cubiertas ni siquiera por la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud de 2003) para tejer un régimen jurídico cierto y actualizado, capaz de responder a los retos presentes de la protección sanitaria frente a riesgos colectivos. El hecho es que la dispersión y diacronismo normativos, a los que se suma la creciente penetración del Derecho internacional y comunitario en este sector magmático, van a forzar cada día más

un marco legal que se encuentra ya de por sí débilmente estructurado.

El capítulo segundo se dedica a la configuración jurídica de los principios llamados a orientar la función pública protectora de la salud pública, principios que el autor separa en dos niveles, concediendo un mayor valor a los de prevención, precaución y transparencia frente a los de cooperación, participación y corresponsabilidad. Se trata de principios generales del Derecho, constantes y aun propios de otros sectores normativos, pero que despliegan en éste todo su sentido y gozan de aplicabilidad concreta. Resultan reveladoras a tal efecto las conexiones entre el principio de prevención y la educación para la salud, la relación del principio de precaución con la utilización de la sospecha como criterio desencadenante del arsenal policial sanitario, y la del principio de transparencia con el uso de la información epidemiológica.

En cuanto a la prevención sanitaria, CIERCO distingue su contenido en tres fases: la de prevenir la aparición de la enfermedad (la cual reconduce a técnicas tales como las vacunaciones), la de frenar el desarrollo de la misma (que reenvía a los diagnósticos y la cirugía precoz) y la de rehabilitación (manifestada a través de técnicas de reducción de secuelas). Acude para ello a la literatura médica, de la que extrae las patentes relaciones entre la salud pública y la medicina preventiva, la cual sí se halla presente en la Ley General de Sanidad.

Con respecto al principio de precaución, y tras localizar sus orígenes en el sector ambiental (Conferencia de Río de 1992), el autor trata esforzadamente de sustantivarlo frente al principio de prevención, encontrando en el tipo de riesgos a que atienden respectivamente el factor diferencial: mientras la precaución opera en el campo del riesgo incierto, la prevención lo hace en el del riesgo cierto. A partir de esta distinción, el autor adelanta la incidencia que cada uno de ellos tiene sobre las técnicas administrativas de intervención protectora, defendiendo la mayor entidad y operatividad de la prevención frente a la precaución, que se proyecta en el impulso a la actividad de policía en situaciones de incertidumbre y de vigilancia sanitaria (por ejemplo, me-

dante la creciente creación de organismos especializados). En efecto, y a pesar de sus funciones integradora e informadora y de la importancia que le conceden las normas reglamentarias y la jurisprudencia, este principio no cuenta con un reconocimiento normativo concluyente, que sólo cabe derivar de una lectura forzada de algunos preceptos de la Ley General de Sanidad y de la Ley Orgánica de Medidas Especiales para la Protección de la Salud Pública.

Del principio de transparencia destaca CIERCO su importancia, relacionándola con las actividades de información epidemiológica y con las acciones de evaluación de la calidad de los servicios públicos sanitarios. A partir de ello, analiza la figura de la «red de vigilancia», sistema público estatal creado por agregación y coordinación de las redes autonómicas, que a su vez funcionan mediante las obligaciones de comunicación de datos a las instituciones sanitarias. Revela también el autor los problemas que plantea la aplicación de este principio, particularmente frente a las exigencias derivadas de la protección de los datos personales en el caso de intercambio de información epidemiológica entre Administraciones Públicas. En este caso se justifica una estricta protección, que podría eventualmente colisionar con el principio de transparencia y sus técnicas de aplicación. No obstante, el autor resuelve el conflicto afirmando la prevalencia de los valores pretendidos por la protección de la salud pública, con apoyo en pronunciamientos judiciales que han sancionado la incorrección, que no la mera existencia, de ficheros de enfermedades infecciosas. Asimismo, observa que la información y divulgación epidemiológicas se erigen en derechos exigibles por los ciudadanos a los servicios públicos de salud, como manifestación complementaria de este principio, tampoco exenta de problemas (la difusión indiscriminada de información que puede llegar a perturbar la paz social, la posible afectación a la propiedad intelectual y al secreto industrial, por ejemplo, en el caso del acceso limitado a los documentos de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria).

Cierra el capítulo el análisis de los restantes principios que, de manera poco

convinciente, el autor ubica en un plano de importancia inferior a la prevención, precaución y transparencia. En cuanto al principio de participación, examina los mecanismos creados por la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, mecanismos exclusivamente orgánicos, de los que critica su limitación en lo referente a la selección de participantes y su falta de ambición, en vista del carácter difuso de los sujetos titulares del bien jurídico de la salud pública, acreedores a una formulación consensual de las políticas en este ámbito. Especialmente interesante resulta la vindicación de estrategias de colaboración de los administrados en el campo de la protección de la salud colectiva (hasta el punto de abogar por la acuñación legal del concepto de corresponsabilidad social). Además, y entroncando con los debates actuales acerca del fenómeno de la autorregulación (mejor, autoadministración y heteroadministración), CIERCO destaca cómo la imposición de deberes a los particulares se ha dilatado progresivamente en intensidad y se ha ido extendiendo subjetivamente en este sector; igualmente, pone de relieve la existencia y las manifestaciones del deber de autocontrol que, en materia de seguridad sanitaria y alimentaria, pesa hoy sobre los agentes económicos, que ejercen una inexcusable función de garantía y vigilancia de los productos y servicios en este ámbito.

El capítulo consagrado a la exposición del aparato institucional de protección de la salud pública ofrece un exhaustivo análisis del complejo marco organizativo en la materia, complejidad que se justifica debido a la dimensión internacional de la salud colectiva ya apuntada. No desdeña el autor la ocasión de presentarnos la nómina de instancias internacionales y comunitarias que se ocupan y preocupan de esta materia, analizando las funciones de cada una de ellas y deteniéndose en el tratamiento de la génesis y significado de las políticas comunitarias para la salud pública, hoy cristalizadas en el artículo 152 del Tratado de Roma. Pero el núcleo del capítulo se dedica a desentrañar el marco competencial que ciertamente complica la apreciación de los sujetos públicos responsables en este sector, debido

a la existencia de títulos competenciales transversales que afectan al sistema pivoteante en torno al artículo 149.1.16 de la Constitución. Del examen de la doctrina constitucional, CIERCO extrae las necesarias claves para comprender la intrincada distribución de responsabilidades, a saber: la *vis atractiva* del factor sanitario en esta materia (frente a la defensa de consumidores y usuarios), la pluralidad de títulos justificativos de la intervención estatal (derecho sancionador homogéneo, seguridad pública, sanidad exterior y libertad de circulación) y la propia entidad de ésta, que se manifiesta a través de técnicas basadas en la legislación de la sanidad animal y vegetal, de montes, de declaración del estado de alarma, sobre todo en casos de crisis o emergencias sanitarias.

Especialmente interesante resulta el espacio dedicado por CIERCO al papel de las entidades locales en el marco de la salud colectiva, en un momento de cambio normativo en el que se encuentra a debate la garantía legal de competencias netas a favor de los municipios en los más diversos campos de la acción pública. En particular, el autor destaca la existencia de un haz de potestades ante las situaciones de emergencia sanitaria, «reducto del antiguo poder municipal de salubridad», en manos de los municipios, que casi carecen de poder decisorio y ejecutivo en la materia. Potestades que invitan a continuar reflexionando en varias direcciones: sobre las concretas medidas adoptables por los municipios en este campo, el alcance jurídico de las mismas, su conflictividad en los supuestos de ejercicio simultáneo por parte de otras Administraciones apoderadas en la materia, el significado concreto del concepto jurídico indeterminado de necesidad o los elementos discrecionales presentes en estas potestades.

Concluye el capítulo organizativo con una revisión de la nómina de entes instrumentales que, bien por exigencia del Derecho comunitario en este campo o bien como solución organizativa producto de las exigencias de neutralidad y especialización, conforman nuestro aparato institucional de protección de la salud pública. Apartado éste que convendrá visitar a la luz de la reciente Ley de Agencias Públicas, en la medida en que esta

solución orgánica parece erigirse en la típica e idónea para abordar la función pública de protección de la salud colectiva. Finalmente, el autor retoma el discurso acerca de los principios informadores del sector de la salud pública, realizando unas breves consideraciones finales sobre la necesidad de cumplir con el principio de cooperación a todos los niveles. Sin embargo, tales reflexiones no permiten siquiera dibujar un panorama unitario de las deficiencias y disfunciones de este principio, pues se echa en falta un análisis de las técnicas colaborativas aplicadas a este sector y la opción y defensa de las que resulten idóneas.

Y es que, en realidad, son los capítulos cuarto y quinto los que encierran el grueso de los contenidos de la obra, y que fueron, por cierto, objeto del premio «Derecho y Salud» de la Asociación de Juristas de la Salud en noviembre de 2005. En efecto, las concretas modalidades de actuación administrativa en el campo de la salud pública son las que, por su directa incidencia en la esfera jurídica de los particulares, merecen —y obtienen— un análisis que desciende desde las consideraciones puramente dogmáticas hasta la crítica de idoneidad y aplicación práctica. CIERCO ofrece una completa visión del marco normativo de las concretas potestades de policía sanitaria (término que, por cierto, el propio autor repudia a pesar de su raigambre y significado en el campo del Derecho administrativo), distinguiendo inteligentemente entre técnicas de intervención o limitación y técnicas ablatorias, a las que reconduce el variado ramo de actividades administrativas en materia de protección de la salud colectiva. Quedan fuera del examen otras posibles modalidades de intervención clásicas (el fomento y el servicio público) o modernas (la educación, información e investigación, también de notable incidencia en el campo que nos ocupa), porque son las técnicas de control y represión las que más inciden en el patrimonio jurídico del administrado, y exigen por ello una atención más detallada.

Como es habitual a lo largo de toda la obra, CIERCO parte del marco regulador para revelar y criticar los problemas que se derivan del mismo. Así pues, observa la existencia en la Ley General de Sanidad de las figuras policiales ordinarias (regis-

tros, autorizaciones previas, prohibiciones, requisitos mínimos para el tráfico de productos y otras medidas preventivas), residenciándose las extraordinarias en la específica Ley Orgánica de Medidas Especiales para la Protección de la Salud Pública (las hospitalizaciones forzosas y los tratamientos obligatorios, entre otras). Sin embargo, una atención detenida sobre ambas normas revela su incomplitud cuantitativa y cualitativa. El autor ofrece sobradas evidencias al respecto: el pobre y escueto contenido de la regulación, que no se compadece con la importancia del sector afectado; la existencia de remisiones incompletas al régimen judicial, necesario para comprender algunas medidas forzosas; el carácter inominado de las medidas en general y las muchas deficiencias de su régimen a la luz del principio de tipicidad; la ambigüedad en la formulación de los presupuestos determinantes de las medidas de limitación... Semejantes disfunciones se traducen en el traslado de la tarea de desarrollo e integración del marco normativo a una dispersa legislación sectorial. Por si fuera poco, esta situación se ve agravada por la acentuación de la posición del reglamento en la labor de concreción del régimen de policía sanitaria, que deriva en la incertidumbre normativa y en una merma de garantías jurídicas, puesto que algunos reglamentos relevantes en la materia son ya antiguos y obedecen a una lógica preconstitucional.

De gran utilidad resulta la clasificación que CIERCO ofrece de las técnicas de limitación impuestas por razones de salud colectiva, ejercicio para el que elige motivadamente la sistematización operada por SANTAMARÍA PASTOR para taxonomizar las figuras de intervención administrativa. Así pues, distingue entre técnicas de información y obtención de datos, técnicas de condicionamiento del ejercicio de actividades potencialmente peligrosas y técnicas ablatorias (cuyo análisis es objeto específico del capítulo final). Minuciosa pero sintéticamente, el autor expone el contenido de todas estas medidas, haciendo llamadas puntuales ilustrativas a nuestro Derecho histórico (la *Novísima Recopilación*) y a otras experiencias foráneas (el *Ordenamiento francés*). De toda la información aportada por CIERCO en este apartado, se me antoja recordar la

progresiva extensión de los sujetos gravados por las obligaciones de comunicación administrativa que ya he apuntado anteriormente —en origen, los profesionales sanitarios; hoy en día, los diversos operadores en los distintos campos potencialmente lesivos de la salud colectiva—, como manifestación del fenómeno de coresponsabilidad social que tan presente se encuentra actualmente en este sector de la intervención administrativa.

En lo tocante a las técnicas de condicionamiento de actividades privadas, el autor revela cómo el objeto material de los reglamentos sanitarios se desdobra en los que afectan a los productos y los que regulan las actividades, destacando su carácter básico y revelando su génesis comunitaria. Posteriormente, y en vista de la disparidad de rasgos identificadores de las múltiples figuras autorizatorias en el campo de la salud pública, trata de caracterizar sumariamente algunos patrones comunes de las mismas, en torno al procedimiento de otorgamiento y a su contenido sustantivo. Resultado de esta indagación es la importancia de los trámites de asesoramiento especializado en las fases de instrucción procedimental, así como la naturaleza operativa de las licencias en este ámbito.

Pero es en el capítulo final donde CIERCO prueba con mayor éxito sus dotes de análisis, estudiando las técnicas ablativas para la protección de la salud colectiva. Así lo exigen la especial intensidad de este conjunto de medidas y su notable afectación al patrimonio personal y patrimonial de los sujetos afectados por su ejercicio. Por todo ello, el autor defiende su carácter de técnicas excepcionales, exigiendo su aplicación con respeto a los principios de proporcionalidad y de *favor libertatis* (algo que se debe traducir en momentos de requerimiento previo a los particulares para estimular su participación voluntaria en las acciones protectoras). También denuncia CIERCO la falta de tipicidad y concreción del alcance de las necesarias contrapartidas garantistas frente a la inmediatez de las medidas, para cuya adopción se prescinde normalmente del trámite de audiencia al interesado.

De manera análoga a lo practicado en el capítulo dedicado a las medidas poli-

ciales, el autor ensaya una catalogación de las medidas ablativas, extrayéndolas esforzadamente de una pluralidad de fuentes legales y distinguiendo entre medidas personales y patrimoniales (y, dentro de estas últimas, entre las que afectan a animales y a objetos, respectivamente). También en este punto se resiente el Ordenamiento de disfunciones semejantes a las ya denunciadas (parquedad e imprecisión de contenidos, presencia de importantes márgenes de discrecionalidad concedidos a las Administraciones para el ejercicio de las medidas...). Particular atención merece el problema de la falta de alusión alguna a la necesaria intervención judicial en el caso de las medidas forzosas lesivas de las libertades personales. En este sentido, CIERCO pone de relieve cómo la Ley de Derechos y Garantías del Paciente de 2003 ha colmado la laguna de la Ley Orgánica de Medidas Especiales para la Protección de la Salud Pública, provocando, no obstante, toda una serie de problemas de aplicación que entorpecen la tarea de los juzgados de lo contencioso-administrativo a la hora de autorizar o ratificar este tipo de medidas adoptadas por las autoridades sanitarias. En apoyo de su denuncia, aduce la inexistencia de funciones de guardia de estos juzgados y la falta de un procedimiento específicamente diseñado al efecto, falta suplida mediante la aplicación analógica del procedimiento de internamiento obligatorio por trastorno psíquico recogido en el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

No acaban aquí, a juicio del autor, las palmarias deficiencias regulatorias del régimen jurídico de las medidas ablativas: por ejemplo, en la hospitalización obligatoria no hay modo de determinar legalmente el lugar de internamiento o la duración del mismo; en tanto que el amarre legal de la observación y vigilancia de viajeros portadores potenciales de enfermedades infectocontagiosas se hace depender de normas preconstitucionales, alejadas de la óptica garantista y de excepcionalidad hoy imperante. De igual modo, en la regulación de los tratamientos médicos forzosos (señaladamente, las vacunaciones obligatorias) se aprecian conflictos con algunos derechos fundamentales, además de problemas deriva-

dos de la negativa a aceptar dichos tratamientos. Y es que, como ilustra adecuadamente el autor, el hecho de anudar a la vacunación el derecho de acceso a ciertos servicios públicos (por ejemplo, la escolaridad) hace colidir la protección de la salud colectiva con el derecho a la educación, conflicto que se resuelve, según la práctica judicial española, a favor de la imposición de la vacuna. En lo que respecta a las vacunaciones sistemáticas, CIERCO lamenta la inexistencia, a diferencia de cuanto sucede en Francia o en Estados Unidos, de un régimen específico de responsabilidad patrimonial por los daños causados en su administración. Convenciendo de las razones para transitar la senda extranjera, se echa en falta un mayor detenimiento del autor en las cuestiones jurídicas relacionadas con la vacunación, que se apuntan y postergan para otro momento.

Seguidamente, tras ilustrar cumplidamente sobre la nómina y los riesgos de las zoonosis para la salud humana, el autor aplica su argumentario crítico a la normativa de sanidad animal, con el fin de destilar los rasgos comunes de las medidas ablatorias que inciden sobre los animales, a saber: la accesoriadad del fin sanitario público respecto del fin sanitario animal, y el mayor rigor de estas medidas frente a las ablatorias personales —rigor que CIERCO critica con más contundencia que detalle, aunque ciertamente se explica por sí mismo—. Hechas estas consideraciones, se repasan las distintas medidas ablatorias sobre los animales, agrupándolas en torno a limitaciones a la circulación del ganado y sacrificio de reses, figura esta última en la que se detiene CIERCO para criticar la laxitud con la que es contemplada en la normativa, particularmente en lo tocante a los problemas indemnizatorios. Para justificar su crítica, el autor proyecta las categorías dogmáticas propias de los institutos de la responsabilidad patrimonial, de la expropiación forzosa y del fomento económico, entendiendo que cualquiera de los tres puede dar cabida al fenómeno indemnizatorio exigible en este ámbito. Vence la opción por la expropiación forzosa como cobertura indemnizatoria en estos supuestos, en la medida en la que el sacrificio de animales supone un daño no

querido por la Administración sanitaria, y a pesar de la especialidad que entraña esta expropiación, cuya causa se agota con la destrucción del objeto tomado. Sin embargo, termina recurriendo al ámbito de las medidas de fomento para justificar la exigencia de indemnización en estos casos, en vista de que, según la Ley de Sanidad Animal, el propietario de los animales se encuentra vinculado por un deber jurídico de soportar su sacrificio si éste resulta necesario por razones de protección de la salud colectiva. En opinión autorizada de CIERCO, y con apoyo en la normativa comunitaria —que traslada las cargas del sacrificio sobre el responsable de los productos o animales—, resulta que el legislador español ha reconducido la figura del sacrificio forzoso de animales al ámbito de delimitación del contenido de un derecho (convirtiendo estas medidas en una expresión de *regulation* en lugar de un *taking*).

Concluye la obra con una somera revista de las medidas ablatorias proyectadas sobre bienes, productos o procesos productivos, satisfaciendo toda ella la pretensión de conocer integralmente, y con el suficiente nivel de hondura, una parcela del Derecho sanitario que hasta la fecha sólo había recabado tratamientos sectoriales, puntuales o tangenciales (QUINTANA LÓPEZ, REBOLLO PUIG, COBREROS MENDAZONA, GONZÁLEZ RÍOS). Una obra, pues, que viene a colmar una laguna de nuestro panorama científico en un campo que demanda la atención de los iuspublicistas, y que supone un alarde de oficio divulgativo y dogmático por parte de su autor: Un autor que logra mantener la coherencia de su discurso en todo momento, y fijar la atención del lector gracias a su fluida e invitante redacción. Se trata de un libro completo, sintético, expositivo pero crítico, bien concebido y mejor construido. En definitiva, se trata de una obra de referencia, útil tanto para el iniciado como para el profano, que contiene sugestivas reflexiones, orientaciones y propuestas *de lege ferenda* a tener muy en cuenta en este ámbito tan exigente como es el de la protección frente a los riesgos sanitarios colectivos.

José Luis BERMEJO LATRE
Universidad de Zaragoza