

LOPEZ-JURADO ESCRIBANO, Francisco de Borja: «Los patrimonios municipales del suelo: sus caracteres y operatividad». Temas de la Administración Local, nº. 45, INAP. CEMCL., Granada, 1992

Este reciente estudio realizado por Francisco de Borja López-Jurado Escribano viene a esclarecer y a profundizar uno de los instrumentos urbanísticos con el que los legisladores desde el año 1955 han dotado a los municipios españoles: los patrimonios públicos del suelo. Estos mecanismos, colocados en manos de las Administraciones públicas a fin de ser utilizados como medio eficaz de intervención en el mercado del suelo, que garantizara la participación de la comunidad en las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos han recibido un último empuje tras la promulgación de la ley 8/90 de 25 de julio, de Reforma del Régimen urbanístico y Valoraciones del Suelo, hoy refundida con otros textos legales en el Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 de junio.

En una sistemática clara y concisa aborda globalmente cada uno de los variados aspectos desde los que es preciso considerar esta figura: *real, contractual y financiero*; el autor comienza justificando la oportunidad de su análisis, para, de inmediato referirse brevemente a la historia de los patrimonios públicos municipales. Se remonta por ello a la legislación desamortizadora del siglo XIX, que supuso una nueva dinámica en la utilización de los bienes de las Corporaciones Locales.

En la primera parte del libro relata en qué consisten los patrimonios municipales, detallando los bienes y las vías por las que legalmente pasan éstos a integrarse en dichos patrimonios. Si los bienes de propios incluidos en los Planes Generales de Ordenación, eran a partir del Reglamento de Bienes de las Entidades locales de 1955 afectados al Patrimonio Municipal, más tarde fue posible formar reservas para adquirir terrenos mediante expropiación con idéntica finalidad. La Ley de 1990 añade nuevos canales de acceso a dichos patrimonios: cesiones y expropiaciones de todo tipo, ejercicio del derecho de tanteo y retracto, al margen de cualquier clase de adquisiciones de suelo urbanizable programado o no urbanizable que se lleven a cabo con esos fines.

En estas páginas no se limita López-Jurado a describir las elaboradas técnicas que la actual legislación urbanística ofrece sino que las incardina en el contexto general dentro del que éstas despliegan su virtualidad, al tiempo que se cuestiona implícitas y tácitas entradas de bienes (modalidades de expropiación de edificaciones ruinosas, remanentes producidos con motivo de las ventas forzosas) o problemas latentes desde siempre en el Derecho Urbanístico como la quiebra de la reserva de ley en materia de propiedad, o el desconocimiento del contenido esencial de este derecho fundamental con las recalificaciones que la ley 8/90 permite operar sobre suelo no urbanizable (en la revisión del programa de actuación de los Planes Generales).

No obstante su visión crítica no le impide constatar como la nueva ley 8/90 no excluye al «establecer» la función social que ha de cumplir la propiedad urbana, las facultades urbanísticas del ámbito de ésta. Observa como simplemente se limita a implantar unos deberes a los que condiciona la adquisición de facultades, cuyo cumplimiento, entre los beneficios y ventajas que reporta, proporciona directamente a las Entidades Locales, bienes con los que engrosar sus patrimonios municipales.

Seguidamente, nos presenta un dato clave: *la naturaleza jurídica* de los Bienes de estos Patrimonios Públicos. Tras un somero examen de la normativa local y de la sempiterna discusión doctrinal que sobre esta cuestión se cierne, este autor se decantará por el carácter no demanial de los mismos. Haciendo caso omiso de los pretendidos regímenes generales omnicompresivos, los resitúa en una escala de demanialidad en la que, sirviendo a una finalidad preponderantemente pública gozan de un menor grado de disponibilidad por su titular, en comparación con otros bienes de los que el Ayuntamiento es propietario.

Esta caracterización de los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo como patrimoniales no cuadra, sin embargo, con la naturaleza de *los contratos*, estudiada en la segunda parte del Libro, por la que se cedan o enajenan dichos bienes; a los que califica de contratos administrativos especiales, aludiendo a la interpretación jurisprudencial de los preceptos sobre contratación local y estatal.

Antes de llegar a este apartado, le ha sido necesario desarrollar el destino de estos bienes, tomando como referencia tanto las previsiones de la Ley de 1990, como los numerosos artículos que el Texto Refundido de 1976 dedicaba a esta materia, poniendo especial interés en el destino de las cesiones, derecho de superficie y demás modalidades de gestión de los terrenos que integran los patrimonios públicos: permuta, aportaciones para la constitución de sociedades municipales...

Es destacable, como en numerosas instantáneas a lo largo del libro, reproduce la relevante interacción entre Plan General y Patrimonios municipales, en lo concerniente a su destino y constitución como a la modulación de su volumen y posibilidades de incremento.

El autor acaba concluyendo sobre los dos aspectos más acuciantes de este tema: el destino de los bienes que integran el patrimonio y la naturaleza y fin de los ingresos que los mismos generan.

Particularmente se advierte en la tercera y última parte de su estudio una loable preocupación por la relación entre los patrimonios municipales del suelo y los recursos *financieros* de la Administración local titular de los mismos.

El papel que ha de jugar el patrimonio municipal en este ámbito económico es vital para atender a su adecuada utilización, pues los terrenos, desde el momento en que se decide su urbanización, quedan vinculados a la constitución de Viviendas de Protección Oficial y otros usos de interés social, como López-Jurado resueltamente analiza.

No sería coherente con la promoción del derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada que las Entidades Locales usasen esos terrenos de su propiedad con miras puramente lucrativas, contribuyendo así a elevar las tensiones especulativas en lugar de atenuarlas. De ahí se desprende, a juicio de este autor, el hecho de que a pesar de no constituir un patrimonio íntegro separado, los ingresos que genere su gestión estén afectados a un fin determinado: la conservación y ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo.

Pero esta obligación de reinvertir no resulta incondicionada, conforme a la línea argumental del trabajo, sino que podrían aplicarse a cualquiera otros gastos de inversión en materia de urbanismo y vivienda.

De cualquier manera, un mecanismo vivo como el de los patrimonios públicos del suelo, una y otra vez es y será revisado. El examen de las vicisitudes de su existencia y de su éxito no pueden entenderse agotadas. Será la práctica urbanística en su concreta realidad cotidiana la que arroje luz sobre la pretendida eficacia y el régimen

jurídico de esta técnica. Por otro lado, la entrada en vigor del Texto (BOE de 20 de junio de 1992) que refunde la Ley del Suelo del 76 y la ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, en su función armonizadora, reguladora y aclaratoria de las hasta ahora vigentes disposiciones ha alterado, aunque no sustancialmente los perfiles de esta figura, desbaratando ciertas afirmaciones, consolidando, que duda cabe, otras.

JULIA ORTEGA BERNARDO

PARRA LUCAN, María Angeles.: «La protección al medio ambiente», Tecnos, Madrid, 1992, 162 páginas.

El amplio marco de la protección jurídica del medio ambiente puede analizarse desde la perspectiva del Derecho público —de amplio desarrollo (art. 45 CE; art. 347 bis CP; Ley de Pesca Fluvial; Ley de Montes; Ley de Caza; Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas; Ley del Suelo, etc.)— o bien, del Derecho privado, según sea la esfera de los intereses tutelados en juego. Básicamente, en esta obra, se trata la protección del medio ambiente a través de un estudio «de contraste» de la jurisprudencia civil y contencioso-administrativa del Tribunal Supremo. En general, se analizan los «instrumentos jurídicos de tutela» frente a daños individuales y globales de índole medioambiental haciendo referencia a ambas esferas en los diversos campos abordados (Minería, contaminación de aguas, inmisiones nocivas y perjudiciales). Sin embargo, se destaca como claro objetivo perseguido por la autora, resaltar la importancia «preventiva y defensiva» de la tutela civil a través de la responsabilidad civil, del abuso de derecho y de las relaciones de vecindad.

En el ámbito del Derecho Minero, se recorre sintéticamente su evolución legislativa respecto de la responsabilidad por daños resultantes de la «actividad de explotaciones mineras» o de «beneficios de minerales». Sin embargo, se hace hincapié en la particularidad de cierta normativa —hoy derogada— que consagraba una «doble vía de reparación de tales daños a la agricultura», señalándose que su verdadero alcance fue determinado por la Sala IV del Tribunal Supremo que circunscribió el reclamo administrativo a los daños que afecten «los intereses generales de la agricultura».

A continuación se aborda la cuestión, desde la perspectiva de la contaminación de las aguas continentales. En tal sentido, se hace referencia a los instrumentos de tutela del Dominio Público Hidráulico, consagrados por la Ley de Aguas de 1985 (autorizaciones de vertidos, sanciones, reparación de daños y perjuicios, restitución al estado anterior, canon de vertidos, etc.). La autora no sólo se detiene sobre la importancia del «sistema administrativo de resarcimiento» allí previsto sino además, sobre el consagrado por el Reglamento de Pesca de 1963, (arts. 15 y 16) para tutelar la «riqueza piscícola». Por su parte, la Jurisprudencia transcrita refleja la unánime acogida del Tribunal Supremo a través de la confirmación de las sanciones y resarcimientos administrativos por daños al patrimonio hidráulico y piscícola. Paralelamente, se analiza la jurisprudencia civil del Alto Tribunal, destacando su competencia restringida a las reclamaciones por daños a la propiedad privada sobre la base de