

tiones prejudiciales y, en concreto, en el del órgano jurisdiccional facultado/obligado para plantearlas, Ricardo ALONSO retoma la teoría del Tribunal Constitucional español sobre las relaciones entre Derecho comunitario y Derecho constitucional, así como sobre su propia competencia para conocer de ellas. Así, dado que el Tribunal Constitucional ha venido considerando que el Derecho comunitario no es canon directo de constitucionalidad, ha entendido que, por lo mismo, al Tribunal no se le ha de considerar órgano jurisdiccional comunitario a efectos de plantear la cuestión prejudicial. Al margen de compartir o no la afirmación inicial del Tribunal relativa a su aptitud para controlar las relaciones entre Derecho comunitario y Derecho español (cuestión ésta ya estudiada en la primera parte del trabajo), Ricardo ALONSO considera que el corolario que extrae el propio Tribunal de dicha afirmación respecto al planteamiento de la cuestión prejudicial no es correcto.

En primer lugar, indica ALONSO que, aun considerando que el Derecho comunitario no es canon directo de constitucionalidad, ello no es óbice para entender que sí es canon hermenéutico y que, por lo mismo, ha de guiar la interpretación de la Constitución, independientemente de quién sea el intérprete. Tras varias páginas de argumentación, al hilo de diversos pronunciamientos judiciales, el autor concluirá que «[a]sí las cosas, y sentado por la propia doctrina constitucional que el Derecho comunitario puede actuar como canon hermenéutico e incluso integrador del bloque de constitucionalidad, parece evidente que el TC estaría en tales supuestos incluido en el radio de acción del artículo 234» (pág. 273). El Tribunal Constitucional se habría equivocado al realizar el silogismo, en la medida en que la primera proposición resulta errada, de acuerdo con su propia jurisprudencia. Invirtiéndose los términos de dicha proposición, la consecuencia lógica es entender que el Tribunal Constitucional sí es un órgano jurisdiccional a efectos de plantear la correspondiente cuestión prejudicial.

Habiendo constatado la idoneidad jurídica del Tribunal Constitucional para plantear la cuestión, cabe preguntarse si, desde el punto de vista de la política judicial, es factible que tal actuación tenga lu-

gar. Sin embargo, no seré yo quien elimine el suspense e invito a los lectores a que se adentren en las sugerentes páginas que acaban de ser sucintamente recensionadas para conocer la opinión que al respecto manifiesta Ricardo ALONSO para concluir una obra compacta, documentada con rigor y altamente recomendable.

Susana DE LA SIERRA  
Profesora Ayudante  
Doctora de Derecho Administrativo  
Universidad de Castilla-La Mancha

ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, M.: *El abastecimiento de agua en España*, Civitas Ediciones, S.L., Madrid, 2004, 824 págs.

El agua, como elemento imprescindible para la vida, se sitúa como gran protagonista de esta obra, con origen en la Tesis Doctoral de la profesora ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, y que nos revela los entresijos de una actividad, el abastecimiento de agua, que, a pesar de su cercanía y cotidianeidad, presenta importantes temas de discusión.

Este estudio se divide en dos grandes bloques interrelacionados: un primer bloque analiza la génesis y el marco jurídico del abastecimiento de agua, para después adentrarnos en un segundo bloque en el que se exponen la naturaleza, los presupuestos y el régimen jurídico-administrativo del abastecimiento de agua.

La primera parte de la obra comienza con un exhaustivo estudio de la evolución del abastecimiento de agua; un repaso que abarca desde la época de construcción del acueducto de Segovia hasta los primeros pasos legislativos de las Leyes de 1866 y 1879. Se analizan los avances e innovaciones legislativas que suponen la distinción aguas públicas-aguas privadas, la distinción entre dominio, uso y aprovechamiento, y la consideración del abastecimiento de agua como aprovechamiento; complementado con las referencias a lo dispuesto en el Código civil.

El abastecimiento de agua no puede entenderse sin estudiar las competencias municipales en esta materia. Desde el siglo XIX fueron los municipios los encargados del suministro; si bien en una prime-

ra etapa su competencia era reducida, la importancia de la misma fue creciente. En la evolución histórica se pone de relieve por parte de la autora la preponderancia de la prestación directa en el servicio de abastecimiento, que posteriormente mutaría en la gestión indirecta a través de fórmulas privadas.

Otros dos aspectos reseñables en lo que respecta a las Corporaciones Locales son: el apoyo a los Ayuntamientos por parte de otras instancias administrativas para dotar al municipio del suministro adecuado y, de otro lado, la normativa sanitaria que obliga a los municipios a controlar la pureza y adecuación de las aguas suministradas.

El capítulo II de esta primera parte se inicia con el análisis desde el punto de vista medioambiental, comenzando por la Constitución y la Ley de Aguas; así como los sucesivos Programas de Acción y Directivas comunitarias, que han propugnado una política hidráulica sostenible.

La Directiva 2000/60/CE y su transposición al Derecho español han introducido importantes novedades; a destacar entre las mismas la incorporación a la Ley de Aguas de la regulación, en concretos aspectos, de las aguas costeras y de transición, el refuerzo desde el punto de vista medioambiental y la introducción de las demarcaciones hidrográficas.

A continuación se procede al estudio del dominio público hidráulico, desde sus bases constitucionales hasta la innovación que supuso la Ley de Aguas de 1985 y la configuración del principio de unidad del ciclo hidrológico. Nos parece destacable el análisis sobre la naturaleza jurídica de las aguas resultantes de procesos de desalinización, que también es estudiada en otros apartados de la obra, por cuanto que es una de las medidas de futuro para el abastecimiento de agua en muchas poblaciones.

La distribución de competencias se analiza desde distintos frentes, lo que lleva a un resultado muy positivo, ya que permite una comprensión global de un aspecto tan esencial en nuestro Estado de las Autonomías. La triple perspectiva de estudio (Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales) se centra en el marco que crean la Constitución y los Estatutos de Autonomía, la legislación de aguas

propriadamente dicha y la organización administrativa (estatal y autonómica), completado por un estudio de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que han afectado a esta materia.

En el segundo bloque se parte del concepto de abastecimiento de agua, que se define por la autora como la provisión de recursos hidráulicos caracterizada por: destinarse a una población organizada en núcleos habitados, realizarse mediante redes municipales y dirigirse a satisfacer las necesidades derivadas de la vida en comunidad. Una definición que se complementa con las precisiones que se realizan por la autora, y que permite condensar los caracteres que distinguen el abastecimiento de otros destinos de las aguas, lo que es fundamental a la hora de establecer la prelación de los usos y la primacía del «agua de boca».

Los Entes Locales son titulares del servicio público de abastecimiento de agua; y la obligación de su prestación deriva del lógico interés local (marcado por la LRBRL), que desemboca en la «condición de monopolio natural que representa el abastecimiento o suministro de aguas». Las competencias municipales se concretan en la normativa estatal y autonómica en materia de abastecimiento y en la regulación sectorial que incide en esta materia, además de la reserva a favor de las Corporaciones Locales que establece la LRBRL.

Las competencias locales en materia de suministro domiciliario conviven con las competencias propias de las Administraciones autonómicas y estatal. El difícil equilibrio entre el desarrollo competencial y la autonomía municipal se puede asegurar mediante la simbiosis en las actuaciones de las Administraciones implicadas y el respeto de los intereses en juego. Las dificultades de los Entes Locales para hacer frente al suministro se palian a través del «auxilio» de las Comunidades Autónomas y de la organización en Entes supramunicipales (mancomunidades, consorcios).

El suministro privado de agua se presenta como una opción prevista legalmente y que permite a sujetos privados hacerse cargo del suministro de agua en urbanizaciones o viviendas aisladas. Serían éstos supuestos de servicio público

impropio, tal y como ha establecido el Tribunal Supremo, puesto que la titularidad no es pública.

Las Corporaciones Locales acceden principalmente a los caudales de agua para el abastecimiento a través de la concesión demanial; la profesora ÁLVAREZ FERNÁNDEZ analiza en profundidad los elementos del procedimiento concesional y su naturaleza jurídica. Nos parece reseñable el apartado dedicado a los mecanismos existentes para neutralizar los efectos de las situaciones de crisis hídrica, que asolan periódicamente nuestro territorio; coincidimos con la autora en la relevancia que cobra la planificación, que no puede permitirse el lujo de fallas cuando nos encontramos ante un recurso vital de primer orden como es el agua.

Además de la técnica concesional, se analizan otros títulos jurídicos habilitantes para la adquisición del aprovechamiento privativo de las aguas. El contrato de cesión de derechos relativos al uso privativo del agua es criticado por la autora por el riesgo de convertirse en un «mercado negro del agua», potenciado por los puntos oscuros que presenta su regulación; exponiéndose alternativas que permitirían alcanzar idénticos fines que esta figura, sin sus riesgos inherentes.

La problemática de las obras hidráulicas vinculadas al abastecimiento de agua se centra, en un primer nivel, en la distribución de las mismas entre las Administraciones implicadas, estatal, autonómica y local, y el impacto ambiental que suelen acarrear estas obras. El segundo nivel serían las distintas formas de gestión aplicables a la construcción y explotación. Los trasvases y las desaladoras se han convertido en las dos obras hidráulicas «estrellas» en las planificaciones hidrológicas recientes, y la autora nos desvela la realidad jurídica de dos fenómenos actuales y objeto de polémica; sin olvidar las infraestructuras hidráulicas más cercanas al ciudadano, de carácter local y coordinadas con las previsiones urbanísticas.

En lo que respecta a los modelos de gestión, son analizados a partir de las normas aplicables, distinguiéndose de esta forma entre gestión pública y privada del servicio. En la primera fórmula nos encontramos con la gestión realizada por la propia Entidad Local y con aquella enco-

mendada a un Organismo autónomo local (gestión directa pero descentralizada).

En la gestión privada podemos distinguir entre la gestión directa «diferenciada», actuando el Ente Local a través de una entidad pública empresarial o una sociedad mercantil; y la gestión indirecta, donde es un sujeto privado el encargado de prestar el servicio, mediante la celebración de un contrato administrativo. En el caso de que sean entes supramunicipales los encargados del abastecimiento aparecen las mismas opciones y limitaciones que para los Entes Locales.

La perspectiva del usuario de un servicio de abastecimiento de agua la vamos a subdividir en: los derechos y las obligaciones del usuario. Desde el punto de vista de los derechos, se analiza el establecimiento y la efectividad del servicio, y el contrato o póliza de suministro. El aspecto que más ha llamado nuestra atención es el análisis de la condición de consumidores de los usuarios; de nuevo queda patente la doble perspectiva pública-privada de esta materia, a pesar de su consabida consideración de servicio público.

La principal obligación del usuario es hacer frente al pago, y el denominado «precio del agua» no se puede abordar sin atender a las implicaciones ambientales; la tarifa del agua debe incluir los costes ambientales del abastecimiento, y ser uno de los medios de concienciación para evitar el despilfarro de un recurso deficitario en muchas cuencas españolas. El recibo y la tarifa del agua completan el minucioso repaso a las implicaciones económicas y retributivas de este servicio.

Íntimamente relacionada con los usuarios se encuentra la calidad de las aguas destinadas a consumo humano. Las previsiones medioambientales cobran de nuevo fuerza, ya que, junto a los controles técnico-sanitarios, constituyen los grandes pilares sobre los que asentar la calidad del agua. Como certeramente señala la autora, la prevención, el principio «quien contamina paga» y las medidas represivas se configuran como los ases de la regulación sobre la materia, que, junto a la información adecuada al consumidor, permiten el mantenimiento de unos parámetros adecuados en el servicio de abastecimiento de agua.

La obra finaliza con un anexo legislati-

vo en el que se incorpora el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas. El complemento legal apropiado para un estudio muy extenso en donde todos los temas abordados son analizados con la suficiente profundidad; actitud que se merece un tema tan esencial como el abastecimiento de agua.

El agua, como factor impulsor o paralizador del desarrollo, está en camino de convertirse a nivel mundial en un «recurso precioso», por su alto precio y su escasez. En cambio, la gestión del agua sigue apareciendo como un problema menor en muchos sectores, un problema de los municipios y de los años de sequía; por tanto, un problema de una Administración, la local, con escasos medios, y de unas situaciones previsibles pero no planificadas. Y, mientras tanto, el consumidor opta por comprar «agua mineral natural», que es «más sana» que la del grifo.

La gestión eficaz y la coordinación administrativa se convierten en las claves para el mantenimiento del abastecimiento sostenible a las poblaciones de un bien limitado y limitador, que necesita de la educación de los usuarios y también de las Administraciones.

M.<sup>a</sup> Remedios ZAMORA ROSELLÓ

BOIX PALOP, Andrés: *Las convalidaciones legislativas*, Iustel Publicaciones, Madrid, 2004.

El trabajo del Profesor BOIX es la primera monografía dedicada íntegramente a analizar las convalidaciones legislativas en nuestro Ordenamiento jurídico. La obra se convertirá en el referente de todos los estudios que en adelante aborden esta materia. Y ello no tanto por constituir el primer estudio monográfico en nuestro país como por su carácter exhaustivo. Sirva como ejemplo de esto último la rigurosa clasificación que realiza el autor de las convalidaciones legislativas o, lo que es prácticamente lo mismo, de las diferentes posibilidades que existen para convalidar actos y disposiciones administrativos ilegales. Los lectores menos

avezados en estas cuestiones se verán sorprendidos desde el primer momento, sin duda, por las muchas y variadas formas de convalidación legislativa.

El estudio consiste, precisamente, en un análisis de los límites que la Constitución pueda imponer al Legislador para poder realizar este tipo de actuaciones. Esto es, la retroactividad, la arbitrariedad... y, por citar uno de los asuntos de mayor profundidad dogmática, la reserva de jurisdicción. La cuestión básica que se plantea en este último caso es saber si las convalidaciones legislativas pueden suponer una vulneración del reparto constitucional de poderes por afectar a funciones reservadas al Poder Judicial. El primer problema es, por supuesto, descubrir el contenido de la reserva de jurisdicción. El autor identifica este contenido con la fuerza de cosa juzgada amparada por el derecho a la tutela judicial efectiva. Toda convalidación legislativa que altere una decisión judicial firme, a juicio del Profesor BOIX PALOP, vulnera el derecho del artículo 24 CE y es inconstitucional. El Profesor MUÑOZ MACHADO (*Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, Tomo I*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pág. 390) ya se ha manifestado públicamente en contra de esta equiparación entre reserva de jurisdicción y cosa juzgada. La identificación de las competencias y funciones que deben quedar reservadas al Poder Judicial sigue siendo problemática, pero, qué duda cabe, puede que estemos ante el comienzo de un debate que clarifique algunas ideas. También, cuando menos, cabe la reflexión sobre la «superioridad democrática» del Poder Legislativo sobre el Poder Judicial.

La lectura de esta obra, así las cosas, resulta imprescindible para todo aquel estudioso que esté interesado por un fenómeno que se presenta cada vez con mayor frecuencia en nuestra sociedad, pero también para todo administrativista. En efecto, con el telón de fondo de las convalidaciones legislativas, el trabajo que se nos presenta tiene un valor añadido: aborda problemas generales del Derecho Público más allá de su aplicación a las convalidaciones legislativas. Así, entre otros asuntos, se estudia la admisión de leyes singulares en nuestro Ordenamiento