

BIBLIOGRAFÍA

que la esmerada edición del libro ha sido posible, gracias al generoso mecenazgo y patrocinio económico de la *Fundación Martín Robles* y de su Presidente Bernardo Martín Moreno, vinculado con el homenajeador por el común ateneísmo que ambos profesan.

Enrique Barrero Rodríguez.
Profesor Titular de Derecho mercantil
de la Universidad de Sevilla

Roberto GALÁN VIOQUE. *Obras públicas de interés general. Instituto andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2004.*

El libro de Roberto Galán Vioque que recensionamos aborda uno de los temas que constituyen el eje de la disciplina de Derecho Administrativo las obras públicas. Su autor ha ponderado los aspectos esenciales de esta figura empezando por una creativa aproximación al concepto de obra pública, punto en el que incorpora la evolución legislativa desde mediados del S. XIX hasta la Constitución vigente. Estudia a continuación el reparto de competencias sobre obras públicas en el Sistema de Administraciones Públicas del Estado de las Autonomías, incluyendo una referencia al papel de la Unión Europea y a las Corporaciones Locales. Finalmente afronta la situación actual de la configuración de las obras públicas con atento análisis de la liberalización económica y el control jurisdiccional con la alternativa del arbitraje. Concluye con la propuesta motivada de una Ley de Infraestructuras.

En estas palabras del Profesor Pérez Moreno, autor del Prólogo, quedan sintetizadas con precisión el contenido y valor de una obra con la que su autor obtuvo el “Premio Blas Infante de Estudio e Investigación 2003” otorgado por el Instituto Andaluz de Administración Pública y que merece justamente ser realizada tanto por el interés del tema, como por la brillantez de la investigación desarrollada y el rigor de las conclusiones alcanzadas.

La obra se estructura en tres Capítulos. En su primer capítulo realiza una aproximación al concepto de obra pública donde comienza destacando el valor de la institución que examina en su evolución histórica. Como el autor señala «*el Derecho público se ha venido ocupando de las obras públicas prácticamente desde sus orígenes*». Además, el régimen jurídico de las obras públicas ha ejercido una influencia decisiva en la gestación del Derecho Administrativo español en instituciones tales como la expropiación forzosa, el servicio

público y el dominio público, influencia que se extiende por el Derecho Administrativo general. Seguidamente, R. Galán examina el concepto de obra pública en las diferentes disposiciones sobre la materia que se suceden hasta la Constitución de 1978 demostrándonos como esa noción, en apariencia inequívoca, plantea no pocas dificultades cuando se trata de ofrecer una definición precisa de ella. Cualquier intento de establecer una definición debería, a su juicio, asentarse en los siguientes elementos: a) La exigencia de una titularidad pública; b) la naturaleza inmobiliaria de las obras públicas; c) la actuación material que transforma el medio físico; y d) el elemento finalista. Seguidamente se pregunta, en un análisis verdaderamente sugerente, si existe un concepto constitucional de obra pública, concluyendo que de *«la Constitución se deriva que la planificación y construcción de las obras públicas obedecen al principio de solidaridad»*, encontrando, además, en el artículo 132 de la Constitución otro firme anclaje. El derecho al medio ambiente y la garantía expropiataria actuarían, en el ángulo opuesto, como limitaciones o restricciones a la construcción de obras públicas. El autor apuesta, en fin, por la superación de la tradicional distinción entre obra pública como actividad y obra pública como resultado en pro de una concepción unitaria de la figura.

En el Capítulo II aborda la compleja, pero fundamental, cuestión del reparto de competencias en materia de obras públicas en el que, en palabras de R. Galán, ha de conciliarse *«no sólo el hecho de que a cada nivel territorial le puedan corresponder una clase determinada de obras públicas, sino también la concurrencia de competencias de diferente naturaleza que convergen sobre las obras públicas»*. Se analizan con detalle las competencias del Estado en la materia defendiéndose la configuración constitucional de las obras públicas como una competencia sustantiva y se examina la posible colisión de la competencia estatal con las competencias autonómicas sobre ordenación territorial y urbanismo, determinándose las diferentes técnicas al servicio de la necesaria coordinación y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El capítulo concluye con el examen del papel de la Unión europea en materia de infraestructuras y el análisis de las competencias locales en relación con las obras públicas.

Bajo el título *Hacia una nueva configuración de las obras públicas*, el Capítulo III, de evidente naturaleza conclusiva, analiza lo que el autor denomina *«la atomización normativa de la obra pública en el Ordenamiento Español después de la Constitución Española de 1978»*. Así denuncia la amalgama de Leyes sectoriales en materia de infraestructuras y se ocupa de la problemática ubicación territorial de las infraestructuras estatales, sobre todo, a partir de la

promulgación de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas. También se detiene en estudiar las repercusiones medioambientales de las infraestructuras que actúa como verdadero elemento legitimador. Como conclusión de todo ello, propone la sustitución del concepto clásico de obra pública por los de infraestructura y red o, más exactamente, por el de “una red de infraestructura” o de “infraestructura en red”, en la medida en que *«las infraestructuras se establecen en forma de mallas y se encuentran interconectadas entre sí de modo que actúan como elementos de una única sistemática»*. Nuestro ordenamiento, como se destaca en la obra recensionada, ha positivizado ya esta *«noción de red de infraestructuras en sectores tan dispares como los de las telecomunicaciones, la energía, o en las carreteras o en las vías férreas»* cuya regulación tiende, sobre todo, a garantizar el acceso sin discriminación a estas infraestructuras.

En este capítulo se examina también, bajo el ilustrativo rótulo “Público y privado en la financiación, construcción, explotación y conservación de las infraestructuras” la incidencia en esta materia del proceso de liberalización de la economía característico de nuestro tiempo y el consiguiente aumento del protagonismo de la iniciativa privada en el ámbito de las obras públicas, fenómeno que, como el autor estudia, cuenta con numerosas manifestaciones y despliega sus efectos en sectores importantes de nuestra disciplina. De extraordinario interés resultan también sus consideraciones sobre el difícil control judicial de las obras públicas en donde se plantea el posible uso del arbitraje administrativo en materia de obras públicas.

R. Galán concluye su obra denunciando el hecho de que el Legislador no se haya ocupado, después de la Constitución, del establecimiento de un régimen jurídico uniforme aplicable a las infraestructuras de interés general, lo que ha determinado que “las normas del Derecho administrativo general, y dentro de ellas particularmente las relativas al contrato administrativo de obras, se hayan erigido indebidamente en el eje central de la regulación de las infraestructuras públicas”. Ninguno de los argumentos jurídicos y políticos se manejan como justificación de este abandono son atendibles. Lleva razón el autor, y con esta conclusión podemos quedarnos, cuando reivindica la necesidad de una Ley que afronte el régimen jurídico de las obras públicas de interés general vertebrada sobre el eje fundamental de la ordenación del territorio, que flexibilice su régimen patrimonial y las fórmulas de financiación y avance en las posibilidades del control jurisdiccional de las infraestructuras de interés general. Porque como se apunta en la parte final de la obra con esta anhelada regulación se trataría *« de extraer todas las potencialidades que encierran las obras públicas, para garantizar que la*

actuación de las Administraciones Públicas en este ámbito se dirige a la efectiva satisfacción del interés general».

En definitiva, como ocurre ante toda obra importante, podrá estarse más o menos de acuerdo con los planteamientos y las soluciones aportadas por el autor; de lo que no cabe duda, sin embargo, es que nos hallamos, como explicita en el Prólogo el Profesor Pérez Moreno, ante un libro caracterizado por el rigor, la concesión y la fidelidad al enfoque jurídico de las infraestructuras públicas.

Concepción Barrero Rodríguez
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla