

La proprietà immobiliare. Actas de la Convención de Urbino, celebrada del 1 al 3 de octubre de 1979. Giuffrè. Milán, 1981.

Parece como si apuntara el amanecer, como si se hubiera iniciado el difícil camino de retorno de aquellos sombríos complejos colectivistas que ensamblan vicios y virtudes, subordinan la libertad a la igualdad y, con su bruma de ilusiones, casi impiden distinguir el bien del mal, gustar la belleza o buscar la verdad. Porque la propiedad privada en el Congreso de Urbino ha sido ensalzada reiteradamente, tanto como estremecedora-mente, en forma incisiva, se ha repudiado la gestión pública.

Como muchos en Italia, el acto de Urbino parecía montado para enaltecer el marxismo y sus variantes. Su telón de fondo estaba constituido por la Ley 10 de 1977, la famosa Ley Bucalossi, que plasma presuntos avances de tales tendencias mediante brutales limitaciones a la propiedad privada urbana, que deja casi vacua de contenido, reducida a un mero *nomen*. Se estima que desgaja el *ius aedificandi* de la propiedad, convirtiéndolo en objeto de concesión, aunque no de absoluto libre comercio; distancia la gestión administrativa de sus clásicas funciones de control o coordinadoras, y la convierte en activa, impulsora y decisoria; impone modos formas y plazos de ejercicio del derecho de edificar y, caso de incumplimiento, conmina con expropiaciones, que se discute si son o no sancionadoras. No sin indemnización, pues después de la Sentencia 55-68 de la Corte Constitucional ello no puede tener lugar; pero sí posibilita módulos tan difícilmente coordinables con el valor objetivo que aunque no pueda hablarse de escueta apropiación, sí parece suave la denominación de «cripto-contribución».

Pero ponencias, comunicaciones y réplicas no aceptaron como púrpura inmaculada el cebo que se ofrecía. Las críticas quedaron magnificadas por la calidad de los participantes, que realzaron la riqueza de un pasado sun-tuoso basado en la libertad, que todavía constituye el tesoro más preciado de la civilización actual. De la gestión pública sólo hay que esperar pobreza, desorden y esclavitud. En Urbino se despertaron esperanzas.

* * *

Ya la ponencia inicial, exquisita elaboración literaria y filosófica de ITALO MANCINI, con el rótulo «Fundamento y justificación lógica del derecho de propiedad», concluye inesperadamente con una efervescente exaltación de la doctrina tomista y de la llamada social de la Iglesia, desde la *Rerum Novarum* hasta la *Gaudium et Spes*, aceptando el fundamento de derecho natural de la posesión, aunque a la propiedad privada —pose-

sión con relevancia jurídica— se la integra en lo que hoy llamamos derecho natural secundario, y en Santo Tomás, *ius gentium*, y se basa en simples razones de utilidad: mientras en la gestión colectiva se rehúye y limita el trabajo, en la individual, la solicitud, orden e intensidad en el uso son considerablemente superiores, lo que implica mayor riqueza y paz.

Pero el uso individual tiene como límite y meta el bien común. Por ello jamás ha tenido ambiciones exclusivistas y es perfectamente compatible con la propiedad pública y las planificaciones de moda en nuestros tiempos. El uso sin la guía del bien común, la propiedad simplemente ostensoria que no cubre necesidades, es la que produce aberraciones y degeneraciones contra las que han fustigado marxistas, existencialistas, el Papa Wojtyla o San Agustín. Es mejor tener menos necesidades que más riquezas. Pero tales bastardías no afectan a la esencia del derecho de propiedad.

A esta conclusión llega MANCINI después de desplegar un abanico en el que se parte del contraste de posesión y propiedad, alma y cuerpo, mano y guante. La propiedad es artificial, digna, mientras que la posesión representa lo natural y ambiguo. Aquélla se dibuja sobre el esquema de ésta y debe ser tratada como categoría jurídica. Pero ambas deben ser desmitificadas, eliminar de su configuración motivaciones ontológicas, teológicas o iusnaturalistas. La propiedad es una situación lógica, no histórica; fisiológica, no patológica; propia de un sistema vigente, en pleno funcionamiento y con profundas raíces, y tiene, ciertamente, la función social como control. Las tesis renacentistas construyeron un nuevo concepto de hombre aureolado por la aventura, el riesgo, la capacidad creadora, la calidad y la iniciativa; el hombre de empresa que crea y su producción requieren una propiedad ilimitada. Pero el espíritu cristiano, que resalta el servicio a Dios y el bien común, devuelve a su cauce las exaltaciones individualistas.

Combinación sublime de dibujo y cromatismo es imposible resumir sin destruir la elaboración de MANCINI, de lectura exquisita y ciertamente fructífera.

* * *

La segunda ponencia, de ITALO MAGNANI, está dedicada al «Contenido económico del derecho de propiedad». Escasamente sistematizada, constituye un difuso conjunto de puntos de reflexión sumamente atractivos, que permiten contemplar facetas inesperadas.

Después de la segunda guerra se han producido tres revoluciones todavía no valoradas adecuadamente: la industrial, con sus técnicas de producción, que ha abierto paso a las grandes empresas; la de los transportes, que ha hecho accesibles numerosas áreas desde un punto central cada vez más dilatado, y la del cemento armado, que ha permitido intensificar considerablemente la utilización del suelo urbano. Todas ellas tienen como consecuencia el tipo de gran ciudad con sus suburbios, sus zonas industriales, comerciales, residenciales y administrativas.

Con mano invisible esta triple revolución influye en la disposición del territorio, al que hay que dotar, según áreas, de servicios especializados que permitan su específico desarrollo; se trata de obtener el *highest and best* uso del terreno, y ello comporta planificación espacial y temporal.

Nos hallamos ante un «mercado orientado», que requiere profundas vinculaciones de la propiedad privada: determinación de volúmenes y superficies, obligaciones de hacer y no hacer, relaciones entre superficies públicas y privadas, asignación de destinos, limitación de precios, normas fiscales y parafiscales, contribuciones de urbanización y otras mil.

Cierto que todas ellas pueden dar lugar a profundas injusticias, pero igual resultado se alcanza con la actuación individual. Con la pública se trata de evitar, entre otras cosas, «las ganancias obtenidas con el simple hecho de dormir». La Ley Bucalossi, en Italia, trata de solventar el problema, que es de considerable complejidad, y en el que todavía falta una experiencia que pueda servir de guía de confianza. A guisa de ensayo, se ha descoordinado el derecho de edificabilidad del de propiedad y se ha tratado de interpretar la función social en clave distributiva.

Otros problemas, complementarios o accesorios, son analizados por MAGNANI. El «dilema del prisionero», denominación que rotula el caso del inmueble radicado en determinado contorno que le asigna cierta condición. Ni aun con considerables mejoras su renta podrá distanciarse sensiblemente de la de los inmuebles próximos. Fundamentalmente en las zonas deprimidas, las *esternalità* desempeñan un papel importantísimo.

Otro es el de las congelaciones arrendaticias, que se transforman en estridentes aumentos al extinguirse el arriendo antiguo. Para evitar ello la reciente ley italiana sobre el *equo canone*, una Ley de Arrendamientos Urbanos, intenta nivelar las infravaloradas y antiguas con las actuales, evitando su hipervaloración. Para ello acude a una serie de elementos muy dispares, no siempre objetivos, y que han de producir amplias fricciones sociales, que ya se han iniciado.

Se penetra en el estadio de lo que en la ponencia siguiente GAMBARO denomina «la figura de la propiedad onerosa». A estas situaciones se refiere igualmente LORENZO DE ANGELIS, en una brillantísima comunicación al Convenio: sin duda, la crisis de la vivienda, como la crisis agrícola, dimana, en parte muy importante, del inmenso número de restricciones impuestas a la propiedad privada. Hace ya mucho tiempo que el capital ahorrador e inversor ha huido del campo, como ahora lo efectúa del sector urbano, harto de ser esquilado. Parece que el consumismo es el mejor refugio. Las humillaciones y sacrificios que se imponen en aras al bien común, dice GAMBARO, ni se corresponden ni se agradecen. Al propietario que se le impide edificar por razón del paisaje o se le expropia con una miserable indemnización, jamás se le considera una víctima del activismo de la Administración, sino como un criminal cuya frustración merece muchos aplausos.

★ ★ ★

La ponencia de ANTONIO GAMBARO: «Contenido jurídico del derecho de propiedad», constituye un alegato agrio, sarcástico y profundamente detallista de las tendencias que encarna la Ley Bucalossi, cuyos problemas y absurdas consecuencias examina casuísticamente en amplias páginas, en las que no podremos penetrar. Parte, con una fuerte arremetida, contra el «consenso», que produce, voluntariamente, leyes atécnicas y asistemáticas, expresivas de compromisos políticos que se alcanzan a costa de falta de

claridad, organicidad, y que abundan en antinomias, ambigüedades y lagunas. El mejor ejemplo es la Ley Bucalossi, interpretada por muchos como descomposición entre propiedad y *ius aedificandi*. Pero la Ley guarda silencio sobre ello, y es de advertir que tal silencio fue impuesto precisamente por un partido político para dar vía libre a la norma.

Se habla mucho de los defectos e injusticias de la propiedad simple, omnicomprendiva, romana o napoleónica, considerándola propia de un pasado sin retorno, pero se ocultan totalmente las distorsiones dimanantes de deficientísimos sistemas administrativos —y en ello Italia es campeonísima— carentes de competencia, coherencia, racionalidad y aun responsabilidad. Sus graves consecuencias se extienden desde Leningrado a Los Angeles, pues necesidades y soluciones no son fundamentalmente discrepantes, y es de advertir que en los sistemas económicos que rechazan la iniciativa privada el plan general económico es mucho más elástico que el urbanístico y no coincidente con él.

Su caballo de batalla es el concepto de propiedad dimanante del artículo 42 de la Constitución italiana, objeto de múltiples «lecturas» y muchas más interpretaciones, sobre todo en el sentido de considerar la función social como una simple sustracción de facultades al propietario para atribuir las a un ente público, como ha concretado GIANNINI. Por su parte, RESCIGNO habla del concepto innovador, superador de tradiciones; BESSONE, de las leyes interpretativas, como la Bucalossi, que completan la Constitución, y PREDIERI cree incluso que constitucionalmente se impone el deber de conformar la propiedad de manera que el propietario no la pueda alterar o modificar sino cuando y en la modalidad que el poder público desee.

GAMBARO apunta que al hablar de función social, la Constitución no se refiere exclusivamente a la propiedad inmobiliaria; que utilidad social jamás puede ser interpretada como intervención pública, y recuerda la conclusión de ACKERMAN, norteamericano que ha analizado los instrumentos seleccionados como utillaje administrativo, que en ocasiones son tan elementales, burdos, y se utilizan con tanta incompetencia, que sólo tienen como consecuencia el *inmitigated disaster*.

La consideración de la propiedad tradicional como absoluta e ilimitada es un error producto de una deficiente perspectiva histórica. Tal tipo de propiedad jamás ha existido. Se ha adoptado constantemente, en nuestros tiempos, una posición exclusivamente negativa, y se dan por válidos y ciertos juicios apenas superficiales que permiten elaborar normas disparatadas para solventar complejos problemas. Insuficientes análisis, propios de aficionados y ensayistas, faltos de adecuada meditación y elaboración, no sirven siquiera para permitir saber en qué consiste actualmente la propiedad privada, pero sí se utilizan para convertir al propietario en una especie de accionista ahorrador de la gran compañía, en cuyo control y dirección apenas participa.

La ponencia de GAMBARO es de las que suscita más comunicaciones polémicas, y no precisamente negativas. Hay interesantes intervenciones, centradas fundamentalmente en la función social, su concepto y límites, de LORENZO D'ANGELIS, POMPEO MAGNO, ALBERTO BARETTONI ARLERI y NICOLA ASSINTI. MARÍA ANNA SALVADORI aporta una completa y aséptica exposición de la Ley Bucalossi.

* * *

GIAN GALEAZZO STENDARDI examina el tema «Propiedad privada y colectividad» en un estudio de alta calidad. El problema es el de cuál sea la mejor forma para la sobrevivencia de los particulares en una colectividad organizada; la proporción de poder correspondiente a la organización y a los organizados, lo que concretado a la propiedad inmobiliaria, se corresponde a la titularidad y disposición de la propiedad pública, la privada y su inter-relación. Pero, advierte STENDARDI, que desde la era industrial se ha producido una fuerte convulsión, que ha dejado sin valor muchas teorías consagradas: la propiedad inmobiliaria, ni cualitativa ni cuantitativamente, es en nuestra civilización la forma dominante de propiedad.

La proporción de público y privado se determina normalmente en orden a lo que se llama «interés público», concepto que se define diversamente. Recuerda la correspondencia que se conserva entre Plinio *el Joven*, gobernador de la provincia de Bitinia, y el Emperador Trajano. El año había sido extraordinariamente próspero y Plinio propone la adquisición de bienes para la Administración, reservas para el futuro. La contestación de Trajano es concisa e inequívoca: «NO; reduce los impuestos». En ambas posiciones se halla un distinto concepto de interés público.

Nuestro autor examina los intereses cuya tutela no debe dejarse en manos de particulares y sus causas. Algunos exigen una posición de neutralidad, de tercería; otros no admiten la gerencia privada por razón de costo o extrema complejidad; no faltan los que se desenvuelven normalmente en la esfera particular, pero por circunstancias especiales y excepcionales pasan a ser regidos por la Administración. Defensa, Orden Público o Justicia se escriben con mayúscula. Sanidad, ambiente, instrucción o situaciones de escasez, que determinan control o racionamiento, son posiciones más discutibles.

Hay que tener en cuenta que cuando la gestión de los servicios pasa a la Administración, se produce con frecuencia un fenómeno denominado «personalización del servicio». La organización toma lentamente un papel preponderante, va asumiendo una posición de indiferencia respecto al objetivo asignado y pasa a ser su función principal la del mantenimiento de su propia organización, con independencia de su coste —de cargo siempre de la colectividad de los particulares— y de la utilidad de sus resultados. ERNESTO MILANESE, en una comunicación complementaria, superlativamente interesante, abunda sobre este tema, cubierto con tantas brumas, y aporta argumentos y ejemplos muy valiosos, así como una bibliografía anglosajona merecedora de un profundo examen.

Pero proyectando los principios antes indicados a la propiedad inmobiliaria, se admite el racionamiento del bien espacio por su carácter limitado y la necesidad primaria del mismo por parte de un número creciente de habitantes. Ciertamente que ello tiene también sus graves inconvenientes y que la dificultad de trazar la línea divisoria de lo público y lo privado es evidente. STENDARDI efectúa interesantes y amplias consideraciones, que, a modo de conclusión, le permiten trazar unas directrices, de las que nos limitamos a entresacar las siguientes:

«La titularidad y el poder dispositivo de los bienes inmuebles deben, en principio, quedar en poder de los privados para que puedan obtener con ellos la mayor cantidad de riqueza posible,

lo que consiente a la colectividad disponer del mayor número de medios para cubrir sus necesidades.

Un pueblo de esclavos producirá lo que se le ordene, pero nada más; uno de miserables sólo podrá dar a la colectividad lo que exceda de cubrir sus necesidades. Sólo un pueblo libre y rico podrá darle más de cuanto le sea necesario.»

* * *

Algunas de las comunicaciones referidas a temas marginales a los de las ponencias no han sido comentadas. Pero queremos dedicar una especial atención a una de ellas, la de CARLO GRANELLI, que lleva por título «Le così dette vendite in multipropietà», y que apareció ya el pasado año en la *Rivista di Do. Civile*, por ser materia de vivo interés en España, donde acaba de naufragar la entidad «Multipropiedad, S. A.», que actuaba en el Valle de Arán.

Las páginas de GRANELLI exponen, en líneas muy generales, las causas del aludido fenómeno: aumento de la población en vacaciones, disminución del período de las mismas, los extensos sectores sociales que no están en condiciones de soportar los importantes gastos de adquisición y mantenimiento de residencias secundarias y las inadecuadas estructuras hoteleras, incapaces de dar, cualitativa y cuantitativamente, una respuesta al hecho social referido.

Señala que la originalísima fórmula de la multipropiedad procede de Francia y se ha extendido ampliamente en Estados Unidos; permite multiplicar los beneficios a los promotores, ya que el precio fraccionado es normalmente muy superior al precio unitario conjunto, y además se incentivan las adquisiciones con facilidades de intercambio en tiempo o espacio, o sea, de período de utilización y de lugar de vacaciones, ofreciendo, a tal fin, otros departamentos de la misma organización o asociadas radicadas en otros puntos del planeta.

Apunta el paralelo de la multipropiedad con el contrato de hospedaje, ya que exige que el departamento esté constantemente en condiciones de perfecta utilización, con todo su equipo y servicios complementarios, y adentrándose en el ámbito jurídico expone la fórmula francesa, de tipo societario, y la que le parece debe aplicarse en Italia, ensamblamiento de propiedad horizontal con uso turnario, división topográfica de un edificio y fraccionamiento cronológico del uso. Pero precisa la elaboración de fórmulas técnicas que permitan solventar graves problemas que aparecen a simple vista, como la posibilidad de la disolución de la comunidad indivisa. Ello permitiría asegurar un racional desarrollo a un patrimonio turístico muy importante, como el de Italia, actualmente en estado de infrautilización.

* * *

No nos extendemos más en este tema por haber sido objeto de notas más completas en esta misma *Revista*, en su número 533, al comentar una obra de KISCHINEWSKY, que abordaba el mismo y otro muy importante, el «super-condominio» o propiedad horizontal «compleja», que ha sido en 1980 de una notabilísima resolución de nuestra Dirección General, que abre amplios cauces para el futuro.

Como complemento a nuestras notas limitémonos a informar de la bibliografía italiana reciente, aparte de la cual hacíamos ya referencia en otro comentario sobre una obra de ALPA y BESSONE aparecido en el número 545 de esta misma *Revista*. Digamos que en el *Dizionario di Do. Privado*, de CAPELLI-SILVESTRO, de 1980, puede verse un estudio bajo el epígrafe «Multiproprietà»; LEZA y SALVAROLO publican un artículo sobre el tema en la *Riv. di G. Edilizia*, en 1977, y otro, el propio año, de TAMBORINO, aparece en *Il Consulente Immobiliario*. Finalmente, la obra publicada en 1981, de GINO TERZARO: *Il Condominio*, dedica un capítulo a la materia y otro al «condominio complejo».

No son estudios excesivamente profundos y la mayoría de los autores abordan el tema de su naturaleza jurídica. No gustan las expresiones de propiedad «periódica» o «temporal», que se consideran incompatibles con el derecho al que califican. Se trata de un instituto que regula una propiedad o un derecho perpetuo, con un uso *ad tempus*, turnario, periódico, que requiere una compleja regulación y no admite mayorías en el cambio de destino del inmueble.



En los Estados Unidos, donde, como indicaba GRANELLI, la institución ha adquirido considerable desarrollo, en especial en Hawai, se ha superado la fórmula «a perpetuidad», ofreciéndose en *time sharing* derechos vitalicios o por cierto número de años, que posibilitan el intercambio con otros puntos geográficos de la propia organización o asociadas hasta más de 700 de todo el mundo, y ello por modestas cuotas. Nos hallamos ante una verdadera revolución en el ámbito inmobiliario.

«Interval International», con sede en Miami; «Resort Condominiums International», de Indianapolis; «Vacation Internationale», de Washington; «Captran Inc.», de Sanibel, Florida; «Sweetwater Properties», de Salt Lake City, son algunas de las grandes firmas del sector. En algunos casos, y parece que ello es corriente en Canadá, la figura del *trust* se utiliza para facilitar titularidades, disposición y administración de los derechos. Con el departamento, mobiliario y utillaje se ofrecen servicios complementarios, incluso utilización de balandro y automóvil.

Una revista de Miami, *British Tourist*, en las dos páginas centrales correspondientes a los meses de septiembre y octubre de 1981, publica un extraordinariamente atractivo anuncio de un complejo denominado «Costa del Sol», radicado en uno de los más elegantes puntos de la costa de Florida: Lauderdale-by-the-Sea. Está integrado por edificios con departamentos y «villas» aisladas. El ambiente, según el anuncio, es español, con sus muros blancos, sus techos de tejas y sus patios, pero la *charme* es europea. La blanca arena, los elegantes paseos, las piscinas, saunas, *boites* y restaurantes presentan el lugar como una sucursal del paraíso, donde todos los problemas jurídicos y económicos tienen inmediata solución.

Pero en otra revista, femenina, *Savvy*, en el propio mes de septiembre del mismo año, una inteligente escritora, Ann-Byrd Platt, efectúa un concienzudo examen y señala, con sus ventajas, los enormes riesgos. Con ejemplos concretos ofrece un recetario de consejos altamente útil.

Otro anuncio señala la terminación de obras e inicio de ventas en *time*

sharing de habitaciones de un hotel de Las Vegas («The Exclusive Jockey Club»), que parece corresponder a los apartoteles, que cuentan con algún ejemplo interesante en España, aunque en nuestro país no se ha establecido la propiedad turnaria respecto a ellos. Y acaso sea una de las causas de su fracaso, pues en estos términos hay que hablar, ya que la cadena más importante, salvo en un caso, que reparte algunos simbólicos beneficios, en los restantes apartoteles todo son pérdidas e importantes.

El instituto es digno de atención desde la perspectiva jurídica, ya que configurado como una propiedad horizontal, los condóminos responden ilimitadamente de las pérdidas. Estas son reducidas en una comunidad normal, pero en otra en que la comunidad explota directamente restaurantes, salas de juego, fiestas y otros servicios de considerable riesgo, las cifras negativas pueden ser alarmantes. La administración, que como una administración normal percibe un porcentaje de los ingresos brutos, carece de riesgo y además está ejercida por una anónima. Ciertamente que los servicios podrían, en gran parte, concederse en arriendo, lo que disminuiría riesgos para los propietarios, pero esto no interesa a la administradora, que vería reducidos sus ingresos. Por otra parte, la dispersión, cantidad y desorganización de los comuneros permite que la representación de ellos esté a cargo de elementos seleccionados por la administración, y ésta, discrecionalmente, señala la amplitud del personal al servicio de las industrias comunitarias, oneroso gravamen. Pero como las normas de la propiedad horizontal son inadecuadas para el esquema social, las infracciones legales y estatutarias son constantes y escalofrantes. Resumen: nos hallamos ante una comanditaria invertida: gestor incontrolado, sin responsabilidad en pérdidas, y socios comanditarios desorganizados y con ilimitada responsabilidad. Cuidado con los apartoteles.

Aunque los resultados prácticos puedan ser similares, difícilmente pueden ser presentados como ejemplos de «propiedad» turnaria determinados clubs, que por una importante cuota de entrada y otra anual garantizan la ocupación perpetua de un departamento durante ciertos periodos al año. Ni hay derecho real ni participación societaria; todo lo más, miembros de una asociación. Un ejemplo, tal vez no encuadrable exactamente en el esquema trazado, pero no distante, puede examinarse en la vertiente norte de la sierra madrileña.

JOSÉ M. PIÑOL AGUADÉ

PÉREZ PÉREZ, EMILIO: *Legislación y administración del agua en España*. Editora Regional de Murcia, 1981. Un tomo de 133 págs.

La obra de nuestros legisladores del siglo XIX, aunque inevitablemente tintada del individualismo de la época, es una de las más acabadas que puedan darse. Aquellos hombres, además de fenomenales juristas, eran, sobre todo, pragmáticos: dejando aparte intereses políticos de partidos, que es lo que hoy nos pierde, se dedicaron a buscar normas que de verdad solucionaran problemas, encajándolas con la realidad.

De cómo lo consiguieron, aquí están, un siglo después, las muestras vivas. Además de la Ley de Aguas, que nos ocupa, los Códigos Civil y de

Comercio y las Leyes Hipotecaria, de Enjuiciamiento, de Minas y otras muchas más que conservan su esencial vigencia. Pese a las chapuzas posteriores que se les han introducido, tales leyes siguen siendo modelos de normas efectivas, justas, equilibradas y hasta de buena literatura. Ese idioma español tan puro, claro e inteligible de nuestras leyes decimonónicas está muy por encima, hay que reconocerlo, de las a veces farragosas y hasta retorcidas redacciones actuales, quizá resultado de extrañas enmiendas y de forzados y claudicantes consensos.

Por eso, cuando nos hablan de reformas de esas leyes, ya clásicas, es como para echarse a temblar por lo que pueda resultar de esos retoques. Podrán existir razones de utilidad y hasta de necesidad para las reformas, porque la vida evoluciona y «las ciencias adelantan que es una barbaridad», como se dice en la castiza zarzuela de ambiente madrileño, pero hay veces que resultan poco digeribles los cambios introducidos. Ejemplo reciente tenemos en las últimas reformas del Código Civil en materia familiar y sucesoria, poco maduras, a nuestro juicio, cuyos engranajes chirrían desaforadamente y producen un montón de nuevos problemas..., sin que, por desgracia, se hayan solucionado demasiado bien los antiguos.

Son estas razones, y no un conservadurismo a ultranza, las que verdaderamente nos hacen hablar así, en vísperas de la anunciada reforma de la veterana Ley de Aguas española. Es cierto que somos muchos más consumidores para el mismo caudal acuoso que hace un siglo. Y también es cierto que las nuevas técnicas aumentan las necesidades y producen contaminaciones entonces desconocidas, y que los trasvases de unas regiones a otras originan agudos problemas. Como es evidente el sentido social en el reparto de bienes esenciales, como el agua, y que la planificación se impone en un ámbito cada vez más amplio.

Estas consideraciones sobre el gran número de importantes cuestiones que deben plantearse y madurarse antes de acometer la reforma de la Ley de Aguas son las que se advierten en el libro que vamos a comentar. Su autor, EMILIO PÉREZ PÉREZ, Letrado del IRYDA en Murcia, gran conocedor de la materia, las expone breve, pero magistralmente. Precisamente para mayo de 1982 se ha de celebrar en dicha ciudad un Congreso sobre el Derecho de Aguas, en el que se van a debatir estos temas.

Y EMILIO PÉREZ anticipa en este libro los puntos principales que han de considerarse en el momento de plantear la reforma de la centenaria Ley, para conseguir que la nueva, sin ser la panacea, contribuya, al menos, a evitar que los problemas se agraven, intentando remediarlos con la posible eficacia.

Nos dice el autor que ni pretende presentar un proyecto de Ley de Aguas ni se limita a inventariar las cuestiones pendientes, sino que escoge el camino intermedio de plantear nueve amplios temas sobre la legislación y la administración del agua.

En el capítulo I estudia la ordenación racional del agua, en el sentido de que su utilización responda a criterios científicos y se ajuste a los principios fundamentales del actual conocimiento de este recurso. Considera como principios racionales de esta utilización la unidad del ciclo hidrológico, la consideración del agua como un patrimonio unitario, la cuenca hidrográfica como unidad básica en la ordenación del agua, la suma de los diversos conocimientos científicos sobre el agua para su armónica ordenación, el distinguir sus usos múltiples y coordinados y la necesidad de

un planteamiento sistemático. Tras señalar algunas manifestaciones defectuosas originadas por la falta de racionalidad en la ordenación del agua, concluye reclamando una gran atención, tanto del legislador, a la hora de regular su utilización, como de la Administración, que debe procurar el buen orden en su uso y aprovechamiento, tal como se proclama en el artículo 226 de la Ley de 1879.

En el capítulo II se encuadra al agua dentro de la general ordenación del territorio, con sus temas concomitantes, como la adecuación a la situación socio-política. Así, dice EMILIO PÉREZ que la actual crisis económica, el mantenimiento de teorías como la del crecimiento cero, la suspensión en España de los planes de desarrollo y la nueva situación política pueden originar un nuevo enfoque del tema; a este respecto aparece en el espectro de nuestra realidad socio-política una cuestión de gran relevancia: la de las comunidades autónomas y la distribución y coordinación de competencias entre ellas y el Estado. Con la Constitución en la mano, bastante confusa en esta materia, estudia el autor la ordenación del aprovechamiento racional del agua a los distintos niveles, señalando que pueden surgir serias dificultades al aplicar las competencias estatales y regionales y las de las diversas regiones entre sí, que pueden producir fragmentaciones absurdas. Por eso propugna que se mantenga la actual organización en cuencas y vertientes integradas por nuestros ríos principales, complementadas por otras corrientes de menor entidad. La actual división, dice, puede ser perfectamente válida y, desde luego, si alguna tendencia es admisible, es la de agrupar más y no la de subdividir: Francia, por ejemplo, ha organizado toda su administración de las aguas en sólo seis cuencas.

Al poner en relación el agua con los demás recursos naturales (tierra, flora y fauna, aire, yacimientos minerales y energía), se estudia en el capítulo III la importancia que el medio ambiente tiene en la materia. El uso irracional del agua tiene unos evidentes efectos nocivos sobre dicho medio ambiental, siendo el principal la contaminación. Las actividades del hombre pueden modificar en tal medida la composición o el estado de las aguas que impidan su utilización en los usos para los que podrían servir en su estado natural. En la lucha contra la contaminación se precisa la reforma de la legislación actual; ahora participan en esta tarea muy diversos departamentos ministeriales, dando lugar a una serie de medidas especiales, abundantes, dispares, con lagunas y demasiado onerosas a veces para que puedan ser seriamente aplicadas; por ello, la Administración aparece desarmada y su actuación resulta incoherente. La nueva Ley de Aguas española tendrá que abordar de modo directo, conjunto y sistemático el grave problema de la contaminación.

La planificación del agua, objeto del capítulo IV del libro, que ya fue atisbada en la Exposición de Motivos de la Ley de 1866, ha de consistir en la puesta al día de la distribución de un recurso natural que ha llegado a ser escaso porque han crecido las necesidades y porque se ha utilizado inadecuadamente, de modo que se hace preciso corregir el despilfarro y la degradación en que se ha incurrido y prever, a la vez, la satisfacción de las nuevas demandas que traerán consigo el crecimiento demográfico y el normal desarrollo de las actividades humanas. EMILIO PÉREZ estudia las relaciones de esta planificación con la economía social, el contenido de los

planes hidrológicos y los efectos de la planificación del agua, expresando lo que la normativa de la nueva ley debe recoger en este punto.

En el capítulo V repasa los diferentes usos, consuntivos y no consuntivos, del agua, analizando las causas y remedios de la situación actual. Entiende el autor que falta una voluntad decidida para plantear un sistema común de aprovechamientos bajo una gestión conjunta; falta también una legislación que promueva eficazmente esa gestión conjunta, favorezca el ahorro de agua y la lucha contra la contaminación, y falta, finalmente, una autoridad única del agua para poder superar las reticencias entre las diversas administraciones existentes.

Los derechos sobre el agua constituyen, naturalmente, la cuestión central a dilucidar en la futura Ley, y el autor los expone ampliamente en el capítulo VI del libro. Estudia el dominio público o privado de las aguas continentales, así como su uso y aprovechamiento, señalando de modo especial las características y ordenación legal de las aguas subterráneas y los diversos grados de intereses (social, común y particular) que concurren en la explotación de los acuíferos. Entiende el autor que la nueva Ley debe arbitrar los medios adecuados para que la Administración pueda modificar situaciones jurídicas no equitativas y ofrecer fórmulas que permitan unirse a los usuarios para defender sus intereses comunes. Entre tales medidas propugna la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad y la promoción de asociaciones de usuarios de aguas de un mismo acuífero.

En el capítulo VII, al tratar de la gestión del agua, el autor nos dice que su utilización tiende a ser cada vez más conjunta, múltiple y coordinada, y se inclina por la naturaleza consorcial de los entes de gestión conjunta del agua. Estos consorcios pueden ser de primero o segundo grado, deseando que se constituyan Juntas Territoriales del Agua junto a las Confederaciones Hidrográficas. La fidelidad de las Confederaciones a su ideal originario llevaría consigo su adaptación a las actuales exigencias. La necesaria unidad y coordinación requerirán un órgano central de gestión.

En el capítulo VIII se estudia lo relativo a la policía y jurisdicción del agua. En cuanto a lo primero, es muy importante que la nueva legislación recoja la policía, tanto de las aguas públicas y sus cauces como el control de las privadas. Respecto a la jurisdicción, entiende que los jurados de riego no tienen una función propiamente jurisdiccional, sino que es más bien de arbitraje; pero, como es obvio, corresponde a los jueces el último control de todas las cuestiones litigiosas que se planteen en materias de propiedad, posesión, aprovechamiento, gestión o policía del agua.

En el último capítulo se aborda la organización institucional del agua, estudiando primero la situación actuar de las distintas administraciones públicas existentes, con los problemas de coordinación entre los diversos sectores que la integran. El autor propugna una organización unitaria administrativa del agua, que podría ser alcanzada en España en un futuro próximo con la nueva Ley, poniendo la materia bajo la dependencia directa de la Presidencia del Gobierno. Termina el capítulo esbozando un amplio y detallado organigrama, que el autor considera necesario para obtener una positiva estructura unitaria en la administración pública del agua.

El libro termina con diez conclusiones, en las que se resumen los criterios anteriormente mantenidos con los que, a juicio del autor, se pue-

den conseguir con una moderna concepción del Derecho de aguas, a la cual debe adecuarse nuestro Derecho positivo.

El magnífico trabajo es digno de la preparación jurídica y la laboriosidad de EMILIO PÉREZ PÉREZ, uno de los más prestigiosos Letrados del IRYDA, que trabaja en Murcia, la región donde el agua es oro. Hace con ello otra valiosísima aportación a añadir a las ya publicadas, producto de su gran conocimiento del tema.

En estas circunstancias, vísperas del Congreso sobre el Derecho de Aguas en Murcia y anunciada la futura reforma de la Ley, su libro es doblemente interesante y hay que animar y felicitar a quien aporta sus conocimientos y vivencias, bastante más útiles que las teorías abstractas o políticas a la hora de emprender tareas legislativas. Las leyes se han de hacer en las Cortes, por supuesto, pero sin olvidar las importantísimas opiniones de los técnicos y conocedores, que saben de verdad cuál es el bien común al que debe tender la *ordinatio rationis* que es la norma jurídica.

Por su esfuerzo, por su profundo estudio, por el propósito laudable y conseguido de aportar datos útiles, hay que dar las gracias a EMILIO PÉREZ, autor de este estupendo libro.

FRANCISCO CORRAL DUEÑAS