

dades de actuación y defensa de una manera congruente y gradual (de menor a mayor grado de satisfacción en las prestaciones)

El último capítulo se ocupa, en primer lugar y a modo de recordatorio, de establecer la tipología de actividades sujetas a comunicación previa: sus múltiples manifestaciones, los hechos diferenciales, las notas comunes, su heterogéneo origen y su finalidad. En segundo lugar, se repara en la búsqueda de los motivos de la creciente utilización de esta técnica. No se ignora la influencia de concretas Directivas comunitarias, como tampoco se prescinde de su observación desde el prisma de «*la configuración de la técnica como alternativa a la técnica de la autorización, en un contexto de liberalización y de pretendida simplificación administrativa*».

Como sabemos, muy pocos son los autores que, a día de hoy, se han detenido en el análisis de la figura de la comunicación. No existen, por tanto, posturas doctrinales asentadas que preconicen una u otra interpretación de sus características, sus límites o su finalidad. Cabe destacar, sin embargo, que es rasgo común a todos ellos relacionar esta técnica con los objetivos de una actual tendencia a la simplificación administrativa, en concreto con una simplificación procedimental. Conviven, aunque a nivel muy reducido, distintas posturas: hay quien identifica en la comunicación un auténtico exponente de simplificación (como es ya ampliamente manifiesto en el país italiano), y hay quien relativiza que sirva, de modo premeditado y consciente, a sus objetivos (como es el caso de la profesora NÚÑEZ LOZANO en relación con la comunicación con potestad administrativa de veto sujeta a plazo). Sea como fuere, esta posible conexión no deja indiferente.

La excesiva producción de normas que durante décadas ha protagonizado el panorama administrativo español, y en ocasiones una excesiva intromisión pública en la esfera de los administrados, han propiciado una creciente demanda de contención. La exigencia de una menor intervención en aquellos ámbitos en donde el retroceso público resulte aconsejable otorga a la comunica-

ción previa un indiscutible valor. No sólo es apta para constituirse como el régimen aplicable respecto a determinadas actividades cuya naturaleza rehúye una técnica distinta, sino que actualmente se establece, cada vez más, como una opción legislativa. Así lo muestran recientes disposiciones como la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración ambiental (cuyo ejemplo de comunicación queda, no obstante, fuera de los límites trazados por la autora). Esta Ley, pionera en la introducción del concepto comunitario del trato integrado de la contaminación en nuestro país, establece distintos grados interventores en atención a la incidencia ambiental de las distintas actividades. De este modo, mientras que para las actividades de los dos primeros anexos se prescribe la utilización de la autorización y licencia, respectivamente, se reserva la técnica de la comunicación para las del tercer anexo, aquellas de menor incidencia sobre el medio pero que representan, paradójicamente, la práctica totalidad de las llevadas a cabo en cualquier término municipal.

Mariola RODRÍGUEZ FONT  
Departamento de Derecho Público  
Universidad de Girona

PUFENDORF, Samuel: *De los deberes del hombre y del ciudadano según la ley natural, en dos libros* (Estudio preliminar de RUS RUFINO), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

Es un bálsamo. Puedo asegurar que tiene algo de lenitivo leer esta obra clásica, *De los deberes del hombre y del ciudadano según la ley natural, en dos libros*, de Samuel PUFENDORF, en una edición que acaba de publicar el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (traducción de SANCHEZ MANZANO y RUS RUFINO), con un Estudio preliminar del mismo RUS RUFINO, quien con habilidad coloca al trabajo en su contexto ideológico y filosófico y al autor en su concreta peripecia histórica ¿Qué sentido tiene

dar noticia de un libro como el de PUFENDORF en una revista como ésta dedicada a sesudos estudios sobre la Administración pública? Precisamente el hecho de que cuando todos nosotros tenemos la vista nublada y el ánimo abatido por haber llenado las alforjas intelectuales con el peso de los más enrevesados recovecos del ordenamiento jurídico-administrativo, con su cortejo de normas, de textos refundidos (y confundidos), de fuentes y más fuentes del Derecho que manan sin cesar en prados ya encharcados y no siempre amenos, de sentencias y resoluciones de tribunales propios y foráneos; cuando hemos logrado sacar hasta el tuétano a esta o a aquella Directiva europea desvelando sus más profundos misterios, extrayéndole sus más obscenas intimidades; cuando se vive bajo el peso de todo este magma pegajoso, fosco y embolismático, créeme, lector amigo, que sabe a gloria leer frases como ésta: «quiere tener leyes claras y sencillas sobre los asuntos que más suelen presentarse entre los ciudadanos porque cuando hay más leyes que las que se pueden retener fácilmente en la memoria y que prohíben lo que la razón natural no prohíbe por sí, es necesario que [los ciudadanos] caigan en falta contra las leyes como en un lazo...». ¿Se advierte la sencillez y al mismo tiempo la exactitud de estas palabras? Pues son de PUFENDORF y del libro sobre el que llamo la atención. Las leyes convertidas en lazo, es decir, en trampa para caer en ellas los incautos, los poco avisados, los que no disponen de costosos asesores, los que se desempeñan en la vida con la buena fe de quien no puede imaginar que hay una trama urdida por poderosos intereses con trazas de ratonera. La ley, pues, como trampa, el Ordenamiento jurídico como campo de minas (Alejandro NIETO ha escrito sobre ello luminosas páginas).

Se advierte, además, leyendo a PUFENDORF que no andaba este hombre precisamente despistado y que conocía bien el lamentable mundo en el que había de desenvolverse (de Heidelberg tuvo que marcharse en 1670, perseguido por la mala fe y la envidia de sus colegas). Por ello, asegura, «ningún animal es más feroz que el hombre, o más indómito, y es

proclive a muchos vicios capaces de turbar la paz de la sociedad. Pues dejando a un lado los deseos de alimento y de ejercitar el sexo, a los que los brutos también suelen entregarse, el hombre se debate en muchos vicios que los brutos desconocen, como es el insaciable apetito de cosas superfluas y el más cruel, la ambición de lo malo. Igualmente, su recuerdo de las afrentas y el ardor de la venganza son demasiado vivaces, y aun perdura después de mucho tiempo, así como una variedad infinita de inclinaciones y apetitos y una obstinación por destacar sus logros. Se añade a esto que el hombre en su locura se alegra de hacer el daño a su propia especie, de modo que la mayor parte de los males a los que está sometida la condición humana proviene del hombre mismo». No está mal un diagnóstico como éste, escrito en 1673, y que podía repetirse sin restar una coma en estos comienzos del siglo XXI, vivido, por cierto, por todos nosotros en la creencia de que se han disparado las alarmas de la modernidad y de que estamos disfrutando de un concierto de músicas originales. Cuando lo indudable —y triste— es que, en punto a la condición humana, fundamento último de nuestro Universo, nada hay nuevo bajo el sol, según se diagnosticó ya en el Eclesiastés.

Pero es justamente esta base antropológica la que propicia, según la concepción de PUFENDORF, el nacimiento del Estado, un producto, pues, de la maldad humana, ya que «la causa genuina y principal por la que unos padres de familia, perdida su libertad natural, accedieron a constituir los Estados fue que se protegían contra los males provenientes del hombre que amenazan al hombre»; un recurso al que ha de llegarse, además, «si consideramos que otros medios no fueron suficientes para reprimir la maldad de los hombres», aludiéndose con ello a la ineficacia demostrada por la aplicación de la simple ley natural. Un Estado definido resueltamente como «persona moral compuesta cuya voluntad, implícita y unida a partir de los pactos de muchos, se considera voluntad de todos, para que pueda servir junto con los recursos y capacidades de todos para la paz y seguridad común».

Lo interesante de la obra de PUFENDORF (y lo que le otorga actualidad) es que en ella, como subraya RUS RUFINO, «el derecho natural pierde su fuerte componente moral para transformarse en una teoría social y política que busca los fundamentos del Derecho y del gobierno, que se ocupa de ordenar las acciones de los hombres en cuanto que viven en sociedad y por este hecho tienen que observar unas obligaciones que permitirán convertirlos en miembros activos y útiles a la sociedad en la que viven».

Se desliza así otra idea básica, que es el énfasis que el autor pone, ya desde el título, en los deberes del hombre, en los compromisos del ciudadano para con la sociedad que le circunda. La flecha de los avatares históricos posteriores señalaría, por el contrario, hacia otra dirección: la de los «derechos», acogidos en la obra de la Revolución, base de toda una teoría política, que tuvo su proyección técnico-jurídica en la formulación de los «derechos subjetivos», materia ésta en la que fue clave la obra de Carl Friedrich GERBER, *Über öffentliche Rechte*, publicada en 1852, central además por su aportación metodológica (después vendrían Georg JELLINEK y otros). Hoy no estaría de más volver un poco la mirada hacia esos deberes que centraron la atención de PUFENDORF, ahítas como están las alforjas de proclamaciones de derechos (véase como un expresivo botón de muestra, respecto del estudiante universitario, el art. 46 de la nueva Ley de Universidades de 2001).

Se impone finalizar y preguntarnos, más allá de las consideraciones realizadas hasta ahora, ¿por qué es grato leer una obra como ésta y por qué merece la pena meterse en sus páginas y acompañar al autor durante unas horas? A mi juicio, porque se recuerdan conceptos que son básicos para todos nosotros, pero sobre todo porque significa el reencuentro con la dicción clara del lenguaje y con la sencillez expositiva. Cada vez las obras de Derecho alojan en su seno mayor complejidad y un creciente número de neologismos, a veces indispensables y aun enriquecedores; a veces, sin embargo, superfluos y aun pintorescos. También a medida que pasa el tiempo

umentan y se amplían las regulaciones, muy propias de una época de desregulaciones, lo que obliga a descender a inacabables detalles, a minucias enrevesadas que conducen a verdaderos infiernos argumentales y a una cierta complacencia en la jerigonza. ¿Es todo ello indispensable? A lo peor, sí, y resulta que en la sociedad moderna los juristas no tienen más remedio que despojarse de la toga, pensada para administrar un sacramento, y vestir el traje de minero para picar en oscuras galerías subterráneas. Pero, entonces, se convendrá conmigo que leer a PUFENDORF, leer en esta obra sus consideraciones elementales sobre el derecho de las obligaciones y de los contratos, leer la llaneza con que se explican ciertos conceptos del Derecho público y del funcionamiento de la sociedad, de los principios en que debe inspirarse una convivencia fecunda y sana entre los humanos (hasta el equilibrio presupuestario está contemplado), es como llegar después de un túnel al gozo de una corriente de luz, a un chorro de vida sin contaminar. Un consuelo.

La conclusión es clara: para los habituales lectores de esta REVISTA, tómese la obra de PUFENDORF como refresco.

FRANCISCO SOSA WAGNER

QUINTANA LÓPEZ, T. (Director): *Comentario a la Legislación de Evaluación de Impacto Ambiental*, Civitas, Madrid, 2002, 489 págs.

## I

Comprobar hasta qué punto las actividades humanas resultan compatibles con la naturaleza es algo que, con el tiempo, se ha convertido en una de las cuestiones más graves de todo el asunto ambiental. Bien pensado, toda acción y hasta omisión humanas tienden a provocar mayor o menor impacto en los bienes naturales, pero la verdadera incógnita, de un calibre que a buen seguro rebasa las débiles posibilidades de respuesta que pudieran poseer las ciencias