

Finalmente, siendo conscientes de la correlación e interrelación de la fiscalidad con el régimen jurídico de la contratación pública, como lo evidencia el contenido de las disposiciones finales de la LCSP que se encarga de la modificación de numerosas leyes de carácter tributario, se introduce el último capítulo, el capítulo XIII, que se centra en las implicaciones fiscales, en lo que al Impuesto de Sociedades se refiere, de la contratación pública, en especial de la contratación pública estratégica, puesto que se trata de incentivos que colaboran y coadyuvan en la implementación de estos objetivos políticos en los contratos del sector público, complementando el impulso dado por la propia LCSP.

En definitiva, se trata de una obra de marcado carácter sistemático que pretende mostrar la contratación pública estratégica como novedad algo más que nominal en la organización jurídica y práctica de los contratos públicos.

Paula María Tomé Domínguez
Universidad de Salamanca

SERGIO SALINAS ALCEGA (DIR.): *La lucha contra el cambio climático. Una aproximación desde la perspectiva del Derecho*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, 444 págs.

1. Las distintas teorías de la comunicación dan cuenta de cómo, en un breve lapso, la atención transita de un tema de interés mediático a otro. Hace ahora un año, allá por finales de 2019, una de las cuestiones más candentes en el debate público, especialmente en el plano internacional, pero también en el local, era —no podía ser de otra forma— el cambio climático. No hace falta dar cuenta del motivo que ha causado ese viraje en la atención pública hacia otro tema. Pero como lo urgente no debe suponer el olvido de lo necesario, de lo que seguirá ahí —quizá agravado— tras la superación de esta crisis, el libro que vengo en recensionar resulta, a todas luces, una aportación importante sobre este tema.

El profesor Salinas Alcega, catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Zaragoza, dirige una monografía en la que casi una veintena de especialistas de muy diversa índole y de distintos puntos del mundo realiza aportaciones básicas para el entendimiento de las derivadas jurídicas de esa realidad científica llamada «cambio climático». Esta publicación trae causa de unas Jornadas Internacionales celebradas, bajo el mismo nombre, hace ahora un año y organizadas por el grupo de investigación sobre «Agua, Derecho y Medio Ambiente (AGUDEMA)» de la Universidad de Zaragoza, cuyo IP es el profesor Embid Irujo, catedrático de Derecho Administrativo. La especialización de este grupo en el líquido elemento ha dejado también su impronta, como se verá en seguida, en esta monografía.

2. Es precisamente el profesor Embid Irujo el que ofrece unas primeras reflexiones generales sobre la problemática que representa el cambio climático para el derecho. La tensión entre el derecho interno y el internacional es evidente en una cuestión en la que los efectos de las acciones trascienden las fronteras físicas y políticas de la geografía. De hecho, la cita a Folch, según el cual «el cambio climático evidencia la verdadera globalidad de la biosfera», es más que pertinente. Por otra parte, el hecho de que los poderes normativos deban hacer frente a esta cuestión desde la incertidumbre y la inseguridad del dato científico trae a la mente las reflexiones del profesor Esteve Pardo sobre las relaciones, no siempre pacíficas, entre derecho y ciencia (*El desconcierto del Leviatán*).

Continúa con un breve análisis del anteproyecto de ley de cambio climático (ya proyecto de ley), resaltando algunas de sus novedades, como la introducción en el proceso normativo de un «Impacto por razón de cambio climático», la importancia central del concepto de «transición (energética, climática... justa)», así como algunos de los problemas de técnica normativa de este anteproyecto. Un par de reflexiones: cuando se habla de «transición» es imprescindible retomar toda la teoría sobre la justicia transicional, pues, en toda transición, hay damnificados y es de justicia, cuanto menos, tener en cuenta su punto de vista. La segunda: aun cuando es de aplaudir la introducción —eventual— de un análisis por razón de cambio climático, dudo de que la adición de documentos en el proceso normativo sea lo más adecuado; lo que importa es tener en cuenta esta perspectiva, pero creo que de manera integrada en un único documento sería más que suficiente.

3. Como he dicho, estamos ante una obra multidisciplinar y, también, con aportaciones internacionales. Un ejemplo de ello lo constituye el estudio del profesor Sohnle, de la Universidad de Lorena (Francia), sobre los cambios que, consecuencia del cambio climático, pueden producirse en las fronteras políticas entre Estados, fundamentalmente por cambios en los elementos hídricos que operan como límite. Aboga, para el supuesto de los Estados insulares que puedan desaparecer por inmersión, por el mantenimiento de la personalidad jurídica internacional. Más allá de en términos de justicia histórica, me pregunto —a la vista del ejemplo de la Orden de Malta o de la Santa Sede, como sujetos *sui generis* en orden internacional— si de verdad esta solución aportaría alguna ventaja a la ciudadanía de dichos estados en riesgo de desaparición. Creo que la responsabilidad internacional en términos puramente económicos no debe desdenarse, sin perjuicio de que esa solución pueda ser interesante a efectos simbólicos.

En esta línea, dos *iusinternacionalistas* presentan también sendas aportaciones al debate. Por un lado, el profesor Ferrer Lloret, al analizar el Acuerdo de París de 2015, llama la atención sobre la naturaleza incontrovertible de tratado internacional de este acuerdo; ahora bien, pone de manifiesto la práctica imposibilidad de exigir el cumplimiento de lo establecido en el mismo, dadas las características de su articulado: extremadamente flexible, más de medios que de resultados. Nada nuevo bajo el sol, pues con la soberanía hemos topado. En otra parte de la obra, el profesor Martínez-Moscoso da cuenta de la paradoja de que sean

los Estados con menor responsabilidad —refiriéndose él al caso de Ecuador— los que adopten medidas más contundentes frente al cambio climático.

Otra aportación de gran interés, a mitad de camino entre el derecho internacional y el público, en esta obra la constituye la del profesor Salinas Alcega. Desde una perspectiva algo heterodoxa, al analizar los conceptos de «refugiado/desplazado», «ambiental/climático» y sus combinaciones, pone de manifiesto las incertidumbres e incoherencias del uso de estos términos, defendiendo el uso del término «desplazados por causa del medio ambiente» como comprensiva de una realidad más amplia y, en definitiva, más protectora de los derechos de estas personas. Coincido con él: una interpretación estrecha de los términos puede generar desprotección de situaciones que, desde la perspectiva de los derechos humanos, resultan merecedoras, sin duda, de protección.

No puedo dejar de señalar la aportación de Rugoso sobre el derecho de la energía en la Unión Europea, en tanto que organización de integración. Según esta autora, la Unión habría hecho uso de sus competencias ambientales para, sobre la base de las afecciones del cambio climático y al medio ambiente, ensanchar sus competencias en materia energética. Los europeístas convencidos solo podemos aplaudir que así haya sido.

4. Lo anterior me lleva a una de las partes, junto con la del profesor Salinas, a mi juicio de más relevancia y sugestión de toda la obra. Me refiero a la del constitucionalista Arruego. Este profesor sugiere en su aportación que puede darse un «efecto globo» al ensanchar la concepción de los derechos fundamentales, al tratar de introducir dentro del objeto del derecho fundamental a la vida la protección frente al cambio climático y, más en general, a favor de un medio ambiente sano. En absoluto resta importancia a esos bienes jurídicos, que son *conditio sine qua non* para la vida misma, sino que pone en entredicho que deba ser a través de su incorporación a un derecho fundamental como deba garantizarse su protección, a riesgo de «matarlos de éxito». El debate sobre la mejor forma jurídica de protección del ambiente como elemento de y para la vida está servido.

5. La amplia experiencia de este grupo de investigación, como dije, sobre el régimen jurídico del agua como bien público tiene su impronta en esta obra. No es de extrañar: una de las mayores problemáticas que plantea el cambio climático es la agudización de los fenómenos hídricos extremos: las sequías e inundaciones, que ponen de manifiesto también el hecho de que la gestión del agua sea un elemento esencial para la lucha contra el cambio climático.

Así, esta monografía recoge distintas aportaciones sobre el régimen legal del agua y, lo que es más interesante, en distintas jurisdicciones. Así, por ejemplo, la profesora Setuáin Mendía analiza la reutilización del agua —la cual, como ella misma señala, se enfrenta al obstáculo primero de su aceptación social— y apuesta por su potenciación como instrumento para la lucha contra el cambio climático. También encontraremos varias aportaciones desde el derecho de aguas alemán y argentino. Todas ellas resaltan, acertadamente, que la gestión de los usos del agua, en su vertiente de la oferta —incremento de los recursos hídricos— y

de la demanda —necesidad de ahorro—, es un factor esencial para el futuro de la sociedad.

6. El punto de vista económico-empresarial también tiene cabida en este libro. La profesora italiana Crepaldi trae al debate la aportación que la contratación pública puede realizar en aras de una mejora ambiental. No es llamativo ya que este sector de la economía, que mueve ingentes cantidades de recursos en los Estados sociales, deba contribuir enérgicamente hacia objetivos transversales, entre los que se encuentra la protección al medio ambiente. Y las nuevas directivas europeas —y su trasposición estatal— así lo posibilitan.

Desde el ámbito puramente empresarial, el profesor Varea Sanz ofrece algunas pinceladas de la incidencia de la protección del ambiente y de la adaptación al cambio climático en sede del derecho mercantil (en particular, del gobierno corporativo y del derecho de la competencia). También cuenta esta amplia obra con aportaciones desde el derecho tributario: de la profesora Molinos Rubio, que trata un tema de sumo interés como es la fiscalidad verde (con especial referencia a algunas figuras tributarias, como el impuesto de grandes superficies, muy controvertido) o, de nuevo, desde la perspectiva del recurso hídrico y su fiscalidad, la aportación de Lacambra Orgillés.

7. Un término con cierto éxito en la sociología de la globalización es el de «globalización» (Robertson): «piensa global y actúa local». Pues bien, en una cuestión como esta, difusa en cuanto a las causas, pero cada vez más clara en cuanto a las consecuencias, la perspectiva local es necesaria. Así, un ejemplo desde la acción de un municipio como el de Zaragoza se plasma en la aportación de sendas funcionarias de su Ayuntamiento en su explicación de la estrategia local contra el cambio climático. El uso de la información científica, como defiende el profesor Pellicer en otra parte de la obra, es imprescindible para tomar decisiones adecuadas.

Dos cuestiones no menores que encontrará la persona que reciba esta monografía: la responsabilidad patrimonial del Estado por razón de la contaminación y del cambio climático, analizada con profusión por la civilista Martínez Martínez, con especial referencia a los casos Urgenda (Holanda), Montreau (Francia) y Madrid Central (España). El activismo judicial, criticado por la doctrina, parece estar abriéndose terreno en la responsabilidad ambiental del Estado por su no prevención del cambio climático. Y, finalmente, otra cuestión que traerá cola en el corto plazo: el desperdicio de alimentos y la nueva regulación europea sobre la materia, expuesta por la profesora Salamero Teixidó.

8. Estamos, en definitiva, ante una obra variada e interesante; multidisciplinar, pero con el foco de atención bien centrado sobre los acuciantes cambios que en el clima y en el curso natural de las dinámicas de la Tierra está provocando el ser humano. Esta aportación a la doctrina se suma a otras —no muchas todavía en el ámbito español— y debe servir de punto de referencia para el análisis de los cambios que están por llegar. Muy en especial, la próxima Ley del Cambio Climático que, previsiblemente, aprobarán las Cortes Generales en un breve plazo. Es

una obra, en fin, que lejos de zanjar cualquier debate debe servir de punto de partida para su completa articulación y que demuestra que, incluso desde el derecho, hay mucho que decir y que hacer para prevenir ese apocalipsis que hay quien no se resiste a pintar.

Darío Badules Iglesias
Universidad de Zaragoza

MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN: *Régimen jurídico de los funcionarios interinos*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2020, 165 págs.

El conocido y prestigioso catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Alcalá publica un interesante, completo y riguroso estudio sobre los funcionarios interinos. Su objeto es reivindicar los perfiles dogmáticos de la figura en el contexto de la evolución que la misma ha experimentado, especialmente en los últimos años. Como indica el autor, buena parte de los problemas que la misma suscita derivan de su frecuente uso abusivo por las Administraciones públicas, debido a la flexibilidad, rapidez, discrecionalidad y facilidad de extinción que proporciona.

En la Ley de Funcionarios de 1964 se incluyó la primera regulación general de los interinos para referirse a los funcionarios que, por razones de urgencia o necesidad, ocupan plazas de plantilla. Aunque se regían analógicamente por el régimen de los funcionarios de carrera, no percibían las mismas retribuciones que estos ni se les aplicaba el régimen de clases pasivas, pudiendo ser revocados al cubrirse la plaza por el procedimiento legal. También se preveía la contratación temporal de personal en régimen administrativo para trabajos específicos, extraordinarios y urgentes. Se trataba de soluciones rápidas y discrecionales que permitían acceder al servicio del sector público a cambio de unas condiciones claramente discriminatorias.

La Ley de Reforma de la Función Pública de 1984 suprimió la contratación administrativa de personal, pero permitió la continuidad del régimen de los interinos. La consecuencia fue la multiplicación de los empleados públicos temporales, que pasaron a ser característicos en sectores como la enseñanza o la sanidad. El notable incremento de los servicios públicos en nuestro bisoño Estado del bienestar, combinado con la lentitud de los procesos selectivos de los funcionarios de carrera y el ahorro de los complementos no pagados a los interinos, favoreció la opción por esta modalidad. Especialmente se advirtió tal planteamiento en las nuevas Administraciones autonómicas, faltas de personal por la clara insuficiencia de los trasposos, y en las Administraciones locales, cuyos nuevos servicios sociales, culturales, sanitarios y educativos hubieron de ser abastecidos por personal sujeto a régimen laboral, frecuentemente vinculado a programas y actividades subvencionadas.