

V. Recensiones

PALMA DEL TESO, Ángeles de: *Los acuerdos procedimentales en el Derecho administrativo*, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

El presente libro tiene su origen en la Tesis Doctoral realizada bajo la dirección del Profesor Tomás FONT I LLOVET y defendida en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona el día 18 de enero de 1999, mereciendo la calificación de sobresaliente *cum laude*.

El presente trabajo, dice la autora, tiene como objeto el examen de una de las más novedosas formas de actuación administrativa. El acuerdo procedimental entre la Administración y el interesado/s aparece, en la actualidad, como un instrumento alternativo al tradicional acto administrativo unilateral para el ejercicio de potestades en el ámbito de la discrecionalidad.

La obra comienza estudiando «la incorporación del acuerdo procedimental a nuestro Derecho positivo» incidiendo en los acuerdos procedimentales previstos en desarrollo del artículo 88 de la LRJ-PAC.

Seguidamente estudia los «acuerdos procedimentales sectoriales», es decir, los convenios expropiatorios, los convenios urbanísticos y la actividad convencional en el ámbito tributario.

A continuación la autora reflexiona sobre la naturaleza jurídica de los acuerdos procedimentales y sus distintas clases. Un capítulo posterior se dedica a desmenuzar los elementos de los acuerdos procedimentales, es decir, el elemento subjetivo (la Administración como parte necesaria y la posición de otros sujetos), el elemento formal (formación de los acuerdos, formalización, publicación y registro), el elemento objetivo (objeto de los acuerdos, ámbito objetivo, es decir, la discrecionalidad y contenido del acuerdo), el elemento causal (causa y fin o función) y finalmente los elementos accidentales o cláusulas accesorias (la condición, el término y el modo).

Finalmente, en el capítulo V la autora se refiere a la visión dinámica de los acuerdos procedimentales, donde analiza los principios rectores de la interpretación de los acuerdos procedimentales. Asimismo, se detiene la autora en comentar las vicisitudes de la relación jurídico-administrativa surgida del acuerdo procedimental. Es muy meritorio este completo capítulo, que podría considerarse, a mi juicio, una profundización en la teoría de la relación jurídica que paulatinamente va adquiriendo una cada vez mayor importancia en el Derecho administrativo. Por eso, sin mermar el mérito de la obra, quizás no habría venido mal un primer apartado introductorio dentro de este capítulo cuyo objeto fuera reseñar la posición sistemá-

tica que dentro del Derecho administrativo adquiere la relación jurídica.

La utilidad práctica de este libro está fuera de toda duda. Cada vez se emplean más los acuerdos procedimentales y, por otra parte, dicha obra da respuesta a todos los problemas que pudieran derivar del uso de este instrumento convencional.

Pero también desde un punto de vista «teórico» tiene este libro especial interés, pues consigue hacer desarrollar el Derecho administrativo en aquellos ámbitos o parcelas que, al impulso de la evolución social, se van originando. A mi juicio, esta actitud es un buen ejemplo de aquello que debe hacerse, evitando entorpecer la evolución del Derecho administrativo aferrando éste necesariamente a postulados tradicionales que se van cayendo por su propio peso.

Aprovechando, en fin, el interesante prólogo de la presente obra, me permitiría para acabar, primero, introducir al lector en el contexto general del tema que nos ocupa. Es decir, el profesor Joaquín TORNOS MAS nos introduce en la obra, logrando explicarnos en tan breve espacio (el citado prólogo) los cambios fundamentales que afectan a la Administración pública de nuestro tiempo: «si la Administración era autoridad y aparato prestador de servicios, hoy las principales decisiones y actividades prestacionales se desenvuelven al mercado. La ordenación se convierte en regulación para garantizar el mercado y los clásicos servicios públicos pasan a ser servicios de interés general, es decir, actividades privadas de interés general, reguladas, pero ya no actividades propias. Esta nueva realidad no supone sin embargo la desaparición del Derecho administrativo (...)».

El siguiente paso habría sido el de que «de la Administración autoritaria se evolucionó hacia la Administración participada (...) En todo caso, la decisión final seguía siendo un acto unilateral (...) La Administración convencional supone un paso más, ya no basta con ofrecer la participación, cuando se reclama que el esfuerzo por llegar a posiciones comunes se formalice. El administrado busca garantías de estabilidad en lo acordado (...) En la Administración convencional pasamos del acto participado al acto acordado. Del acto como negocio jurídico unilateral al acto como negocio jurídico bilateral (...)».

Así pues, y como también apunta el profesor TORNOS MAS, el presente libro «pretende preparar los cimientos sobre los que construir una dogmática convincente que pueda dar respuesta a los problemas que plantea el uso de un instrumento negocial de contornos todavía inciertos».

Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ
Universidad de León

UBIETO ARTIETA, A.: *El largo camino hacia las comarcas en Aragón (aproximación didáctica)*. Colección Territorio 1. Gobierno de Aragón. 267 pp.

Aragón inicia el siglo XXI sumido en un proceso de construcción de una nueva organización territorial denominada *comarca* como intento de solución a uno de los principales males de nuestra comunidad: la despoblación.

La comarca como entidad político-administrativa situada entre el municipio y la provincia debe hacer posible la pervivencia de los pequeños municipios despoblados y carentes de medios para poder prestar aisladamente unos servicios de calidad a todos los ciudadanos.

Por ello, el Gobierno de Aragón ha lanzado una campaña de difusión del proceso comarcal bajo el lema «*hacer comarcas hacer futuro*», con la pretensión de concienciar a la sociedad aragonesa de la conveniencia de este nuevo modelo organizativo para afrontar el nuevo siglo y de esta manera conseguir evitar la desaparición de muchos de los pequeños municipios aragoneses.

La comarca no es contra nadie sino que debe ser considerada como solución a muchos problemas que afectan a un alto porcentaje de los municipios aragoneses, por esto, debemos conocer cómo se ha formado el mapa comarcal y los efectos de una nueva distribución del territorio. Pero, para poder evaluar y valorar este fenómeno debemos conocer la evolución de la distribución territorial de Aragón.

Pensando en esa necesidad de conocer la historia pasada y reciente que ha terminado con el actual mapa comarcal el historiador y profesor Agustín UBIETO ha publicado la obra *El largo camino hacia las comarcas en Aragón. Aproximación didáctica* que fue presentada en marzo por el vicepresidente del Gobierno de Aragón junto al primer número de la revista *Territorios* donde se desarrollan diversos temas relacionadas con las comarcas aragonesas.

Con esta obra se trata de aproximar el modelo comarcal a los escolares resaltando los rasgos identificativos de cada zona del territorio aragonés y poniendo de manifiesto cómo si hoy Aragón ha quedado estructurado en treinta y tres comarcas no ha sido de manera casual, sino como resultado de un proceso histórico, de una serie de divisiones territoriales. En definitiva, entender y comprender el proceso comarcalizador supone conocer y reflexionar sobre el pasado.

Sistemáticamente la obra tiene tres partes diferenciadas: división territorial (treinta y cuatro ar-

tículos); antecedentes próximos de la comarcalización (dos capítulos) y recorrido crítico por cada una de las diferentes comarcas (treinta y tres capítulos).

División territorial supone un recorrido cronológico por las distintas divisiones territoriales de Aragón desde su nacimiento hasta llegar a la creación de las mancomunidades de municipios. A lo largo de estos treinta y cuatro capítulos nos encontramos con un amplio elenco de divisiones movidas por criterios religiosos, económicos, militares o políticos.

De éstas, me gustaría resaltar por la trascendencia que han tenido y siguen teniendo aún después de más de un siglo, la *división provincial de J. de Burgos en 1833* y la consiguiente división en partidos judiciales de 1834, por otro lado, mención especial merece la formación de *mancomunidades de municipios* con la finalidad de garantizar unos bienes y servicios a una serie de municipios y que son las que hoy, según la ley de comarcalización, tienen también iniciativa para iniciar el proceso de comarcalización.

Antecedentes teórico-prácticos del proceso de comarcalización. Aquí se señalan las distintas propuestas que desde 1946 se han sucedido en Aragón y han estructurado éste en diversas comarcas. A continuación, voy a señalar cada una de ellas:

- 1946. En el Nomenclátor de la Red Sindical Comarcal nuestra Comunidad aparecía dividida en 23 comarcas.
- 1961. En el mapa elaborado por el Instituto Geográfico Catastral que dividía España en 461 circunscripciones comarcales Aragón ostentaba 43.
- 1962. En Información Urbanística Regional de Aragón aparecen 14 comarcas socioeconómicas.
- 1963. El Atlas Comercial de España divide Aragón en 6 áreas.
- 1965. El mapa elaborado por Cáritas estructura Aragón en 32 zonas sociales homogéneas equivalentes a otras tantas comarcas.
- 1965. El Ministerio de la Gobernación edita un trabajo donde Aragón se divide en 27 comarcas.
- 1971. La Confederación Española de Cajas de Ahorro publica un trabajo donde Aragón quedaba con 18 comarcas.
- 1972. El Ministerio de Agricultura editaba un trabajo donde se dividía en 20 comarcas.

- 1970/75. El profesor A. HIGUERAS compartimentaba Aragón en 24 comarcas dentro de tres grandes áreas.

- 1978. El Servicio de Extensión Agraria trocea Aragón en 50 comarcas.

- 1978. El Ministerio de Sanidad a efectos de servicios sanitarios lo divide en 12 comarcas.

- 1978. Carlos ROYO VILLANOVA pretende hacer una síntesis de las comarcalizaciones anteriores y presenta un trabajo donde se habla de 23 comarcas.

- 1984. El SEDEA presenta una obra donde se establecen 25 espacios programa.

- 1991. El ICE daba a la luz su Mapa Escolar de Aragón basado en el anterior modelo comarcas.

Éstas son varias propuestas de división donde se alude al término comarca que, junto con los estudios y propuestas de Eloy FERNÁNDEZ CLEMENTE y Guillermo FATÁS CABEZA (1977); Vicente BIELZA DE ORY y José JIMÉNEZ (1977); Ismael ZAPATER ZAPATER (1977); Jesús JIMÉNEZ y E. MIRANDA MARTÍN (1982); Jesús MARCO, José ACÍN, Mario OLLERO y Margarita NAVARRO (1993) y Vicente BIELZA DE ORY, Andrés HUMBERT y José M.^a GARCÍA RUIZ, nos permiten entender la actual ley de comarcalización y el inicio del proceso; sin olvidar la proliferación en nuestra comunidad de una entidad asociativa denominada «mancomunidad de municipios».

La tercera parte de la obra se centra en destacar los rasgos característicos de cada una de las treinta y tres comarcas recogidas en la ley de delimitación comarcal de 1996. Datos geográficos, demográficos, costumbres que dotan a cada una de ellas de una identidad propia que las diferencian del resto.

Estas comarcas son: Jacetania, Alto Gállego, Sobrarbe, Ribagorza, Cinco Villas, Hoya de Huesca, Somontano de Barbastro, Cinca Medio, La Litera, Montegos, Bajo Cinca, Somontano de Moncayo, Campo de Borja, Aranda, Ribera Alta del Ebro, Jalón Medio, Zaragoza, Ribera Baja del Ebro, Caspe, Calatayud, Campo de Cariñena, Campo de Belchite, Bajo Martín, Campo de Daroca, Calamocha, Cuencas Mineras, Andorra, Bajo Aragón, Teruel, Maestrazgo, Albarracín, Gúdar-Javalambre y Matarraña.

A fecha de hoy las de Aranda, Comunidad de Calatayud, Alto Gállego y Tarazona y Moncayo ya se han constituido y otras están pendientes sus proyectos de tramitación en Cortes.

En definitiva, con esta obra de carácter divulgativo se expone a los estudiantes el pasado y pre-

sente de la división territorial aragonesa así como los signos de identidad de las diferentes zonas.

Isabel MELÚS GIL

DE CABO MARTÍN, Carlos: *Sobre el concepto de Ley*, Madrid, Trotta, 2000.

Aunque el de ley es uno de los conceptos capitales del Derecho moderno, las transformaciones que el constitucionalismo ha ido sufriendo a lo largo de su historia han generado un complejo sistema de fuentes en el que difícilmente puede hablarse de un único concepto de ley. La práctica legislativa del constitucionalismo del Estado social con sus leyes singulares, sus *leggine*, la doctrina alemana sobre las leyes medida, la italiana sobre las *leggi-provvedimento*, la práctica desmesurada de la legislación de urgencia y de la legislación delegada parecen colocar el término «ley» en un estado de indefinición jurídica, en el que ni los criterios formales ni los materiales parecen servir para elaborar un concepto unitario. La emergencia de un Derecho apolítico y basado en un principio legitimador de índole técnica y no democrática, como es el Derecho comunitario, junto con recientes doctrinas de amplia repercusión práctica, como es la de la «administrativización del Derecho constitucional», desmienten la centralidad constitucional del Parlamento, y provocan serias dudas sobre la incorporación del principio democrático en la fuente por antonomasia del Derecho que es la ley. Sin embargo, los textos constitucionales continúan utilizando el término ley en un sentido general, unitario, y dotándolo de caracteres propios, al tiempo que regulan diversos tipos de leyes, diversificación típica de la que es paradigmática la Constitución española y otras Constituciones que operan una descentralización territorial de los centros de producción legislativa.

En este cuadro de complejidad se inscribe el libro del profesor DE CABO, que procede a una reconstrucción histórica del concepto clásico de ley y de sus transformaciones, para rescatar los elementos objetivos del concepto que permitan una elaboración teórica unitaria en el constitucionalismo de nuestros días, al tiempo que pone de manifiesto los elementos disgregadores presentes en la teoría y en la práctica. El libro supone un ataque al dogma de la autonomía del Derecho desde su núcleo mismo, desde el instrumento más paradigmático que el Derecho ha creado para definir su autonomía y sus caracteres ideales de racionalidad y generalidad. Ello se hace desde una vocación científica en la que la ley no se observa sólo como un producto técnico, sino como elemento definidor del Derecho en sentido objetivo y como instrumento a través del cual se dan otras nociones de

Derecho, subjetivo, justo, democrático, etc. «Sobre el concepto de ley» es también una defensa del constitucionalismo frente al funcionalismo, frente a esa idea de la Constitución no ya como programa de transformación social global, sino como expediente técnico de respuesta a las exigencias sociales y económicas. Por todo ello, el presente libro supone una defensa de la racionalidad del constitucionalismo, de su proyecto ideológico y científico originario.

El libro comienza constatando el significado constitucional (y constitutivo) de la ley. La ley ha sido siempre «constitutiva» en un sentido científico, porque ha sido un elemento de asiento de los distintos sistemas culturales. Este aspecto central de la ley también se da en el Estado absoluto, y ya Hobbes pone en marcha una concepción puramente formal y positivista del Derecho en la que la ley aparece como garantía del funcionamiento «mecánico» del Estado con vistas a garantizar la existencia social del hombre (p. 17). La ley es, por tanto, *configuradora* del Estado y, en este sentido, constitutiva.

Esta *configuración del Estado por la ley*, tras la Revolución francesa, se manifiesta en dos cuestiones: en primer lugar, las bases para la libertad y la igualdad consisten en que el Estado actúa conforme a las leyes y a través de leyes (determinación técnica de la estructura y funcionamiento del Estado, o «articulación del Estado») (pp. 19-20); en segundo lugar, la ley fundamenta políticamente el Estado porque, en tanto fuente primaria aprobada por el órgano de la representación, irradia el principio democrático al resto del sistema («unificación del Estado») (p. 20). Junto a esta configuración clásica, la ley cumple un papel de «representación» del Estado, de hacer «real» el Estado en su funcionamiento (p. 22).

Concebir la ley como expresión simbólica, pero también real, de la unidad del Estado, implica concebirla como centro de articulación del nivel jurídico y del nivel político del Estado, lugar de manifestación de las relaciones entre *Poder y Derecho*, donde el Poder aparece provisto de un fundamento (racional y moral, no meramente legal). Es ésta la significación constitucional de la ley que interesa especialmente al profesor DE CABO. Es este potencial transformador de la realidad implícito en la construcción racional de la ley, en la categoría científica, lo que pasó por alto la crítica marxista a la igual caracterización de la ley y del intercambio de mercancías. Sin embargo, es este aspecto constitucional (y constitutivo) del concepto de ley el que interesa poner de manifiesto en un momento histórico en que los valores y concepciones garantistas del constitucionalismo social han perdido vigencia frente a una realidad más injusta, menos garantista; en un momento histórico, en fin, en

que la contradicción entre realidad y Derecho no ha de resolverse ya en favor de la realidad, como pretendía la ortodoxia clásica, sino a favor del Derecho, y del Derecho del constitucionalismo del Estado social, de la concepción garantista del Derecho constitucional como ley del más débil. Esta idea está presente en toda la obra del profesor DE CABO desde 1979, una obra que parte de una determinada concepción de la Constitución y que se dota de una intención, expresas todas ellas, desde las primeras páginas del libro.

Sentadas estas premisas, el autor pasa a exponer el concepto clásico de ley y sus transformaciones. Esta exposición se aparta de la clásica contraposición entre ley formal y material en el dualismo alemán y en el monismo francés, para explicar la diversidad de la concepción de la ley, o los diferentes adjetivos que se yuxtaponen al término «ley» (material, formal, general) según las tres ideas definitorias de las sociedades burguesas pos-revolucionarias: las de libertad, igualdad y seguridad. Son éstas «condiciones» para el funcionamiento del capitalismo, y se traducen en otros tantos conceptos de ley, de manera que la ley es formal para asegurar la libertad, material para resolver el problema de la seguridad y general para garantizar la igualdad.

Esta metodología permite apartarse de la mera descripción superestructural de la organización político-jurídica de los Estados liberales clásicos, que se produce en la agrupación de los conceptos de ley conforme a las categorías de monismo y dualismo. Además, es una metodología de alto valor científico, pues la categorización jurídica (ley formal, ley material, ley general) se hace a partir de los requisitos estructurales de realización del capitalismo, es decir, a partir de las categorías que la realidad proporciona (libertad, igualdad, seguridad). De este modo, lo jurídico no se considera un sistema cerrado que reclama un análisis interno, sino un instrumento para la realización de una forma de sociedad indisolublemente ligado a ésta, y necesitado de una categorización científica que dé fe de esa unión, no siendo ya útiles las categorías abstractas de lo político-jurídico que gozan de un enorme grado de indefinición, como los conceptos de «soberanía» o «soberano», tan utilizados en los estudios sobre la ley.

Es también una metodología singularmente útil para el constitucionalista, porque la ley no es ya constitutiva por su propia configuración teórica, como antes había apuntado el autor, sino porque está llamada a hacer efectivas las condiciones de realización de las sociedades burguesas. Además, el lector agradecerá un criterio metodológico no descriptivo ni idealista, que le ahorra la enésima exposición sobre los postulados político-jurídicos del dualismo y del monismo, para entrar de lleno

en el análisis del Derecho como producto e instrumento social. Evidentemente, esta metodología es enormemente provechosa y clarificadora para el lector avezado en la materia, pero acaso algo elíptica para el neófito.

El método de exposición del proceso de diversificación del concepto de ley es histórico, de manera que las categorías apuntadas se corresponden con las fases de desarrollo del modelo socio-político liberal. A un primer momento de triunfo y dominación de la burguesía, corresponde el concepto unitario de ley formal, necesariamente general, por cuanto general era la representación que monopolizaba la producción de las leyes. Esta generalidad de la ley era al mismo tiempo expresión de la hegemonía de la burguesía e instrumento homogeneizador. De esta manera, no cabe el concepto de Constitución tal y como se entiende hoy en día: desde el punto de vista técnico, porque no se reconoce superior a la ley y el orden legislativo se constituye a sí mismo, y desde el punto de vista político-social, porque no hay mejor vehículo que la ley para imponer los valores de la clase hegemónica.

Los avatares que esta hegemonía de clase sufre en el período de la Restauración provocan la primera diversificación del concepto de ley. Allí donde la burguesía no fue lo suficientemente fuerte para convertirse en clase hegemónica pero sí para imponer inaplazables reivindicaciones (Alemania), se planteó el problema de resolver la confrontación entre el principio organizativo de la clase emergente (representativo) y el principio organizativo del Antiguo Régimen (monárquico). A este problema político se pretendió darle una solución técnica, definitiva (p. 37), reservando a la acción de la ley (principio representativo) las reivindicaciones de la burguesía (libertad y propiedad) y dejando a las normas administrativas lo demás, de manera que el problema de las fuentes del Derecho se convierte en el problema de la delimitación competencial entre Ejecutivo y Legislativo. Esta construcción se generaliza, pues pasa a operar allí donde, como en Francia, el principio representativo hubo de pactar con el principio monárquico para poner freno a los excesos democratizadores, según los postulados del liberalismo doctrinario.

La crítica fundamental (pp. 42-47) que se puede hacer a la solución técnica del dualismo es que en tanto que solución no es técnica, y en tanto que técnica no es solución. No es una solución técnica porque la construcción de Laband tiene el objetivo político de reducir los ámbitos de actuación del principio representativo, de la ley, a favor del Monarca, y desde el punto de vista técnico, no es solución porque no se resolvió de manera satisfactoria el problema de la ley presupuestaria, que el propio Laband se planteó, ni sirve para solucionar el pro-

blema surgido con posterioridad, es decir, el de la fuente a través de la que debe organizarse y reproducirse la representación.

Sin embargo, a pesar de sus carencias, la distinción competencial está en la base del constitucionalismo como se entiende hoy en día. No sólo porque en muchas de las actuales constituciones conviven el principio de legalidad con cláusulas de reserva de ley (o de reglamento, como en el caso francés), sino porque el carácter normativo y superior de la constitución implica una vinculación positiva del contenido de las leyes de desarrollo constitucional, y un límite negativo para el legislador, que no podrá ir contra la constitución en las materias que ésta regula. Este aspecto no aparece expresamente en este punto del libro del profesor DE CABO, pero sin embargo sí parece tenerlo en cuenta a la hora de proponer los criterios de reconstrucción unitaria del concepto de ley.

La configuración definitiva de las Constituciones como normativas sí es, en cambio, un elemento de análisis de la crisis de la generalidad de la ley. En este apartado, el autor retoma algunas de las reflexiones que sobre la reordenación del Estado de Derecho por el Estado social ya hiciera en su libro de 1986 sobre el «Estado social»: los presupuestos de la crisis de la generalidad son los presupuestos mismos del Estado social, en cuanto producto del fin de la hegemonía de la clase dominante y de la nueva articulación de las relaciones Estado-Sociedad producidas en la fase monopolística del capitalismo. Estos presupuestos se plasman en la incorporación a la Constitución de las funciones de garantía técnica del ordenamiento y del valor material de la igualdad, cubriendo así las funciones que desempeñaba la ley en cuanto general. En estas condiciones surge la práctica de la ley singular, contra cuyas consecuencias el profesor DE CABO esgrime argumentos tanto de índole técnica, como de índole finalista (pp. 55-58); y es en este punto en el que conviene detenerse siquiera someramente, porque es aquí donde el autor nos da los presupuestos tanto socio-económicos como jurídico-constitucionales de reconstrucción de un concepto unitario de ley, basado fundamentalmente en la recuperación de la generalidad.

El presupuesto socio-económico es el surgimiento de un nuevo «sujeto social» que responde a las características del «trabajador colectivo» en las «sociedades fábricas» (p. 56). A la constatación de la existencia de esta inmensa mayoría socialmente homogénea a partir de su situación respecto del proceso productivo, que realizara Toni Negri, el profesor DE CABO añade que el instrumento normativo de transformación social ha sido la ley singular (p. 57), utilizada para la defensa de intereses concretos incorporados al proceso político por la presión corporativa electoral. Es ésta la aportación

de más calado del presente libro a la reflexión que sobre el Estado social desarrolla el autor desde 1979: el hecho de que el Estado social, a través de la profunda transformación que ha realizado tanto del sustrato valorativo, como del entramado jurídico-organizativo, ha sido capaz de producir un nuevo «sujeto social» homogéneo que reclama la generalidad de la ley como instrumento de traducción de la transformación social en el sistema de fuentes.

Ejemplo de este retorno a la generalidad de la ley sería la interpretación que la jurisprudencia alemana ha hecho de algunas de las reservas de ley presentes en la Ley Fundamental de Bonn como «reservas de generalidad» (pp. 59-60). También, ejemplo del carácter objetivo de la generalidad respecto del concepto de ley, serían las sentencias aditivas que extienden las prestaciones a sectores no contemplados en la ley reguladora, lo que permitiría hablar de que «el vicio de generalidad implica la inconstitucionalidad» (p. 111). Pero esto no es más que una estrategia para la recuperación de ámbitos de generalidad. El autor va más allá y, al estudiar la influencia de los conceptos de ley formal, ley material y ley general en la configuración constitucional del principio de legalidad y de la reserva de ley, nos da las claves interpretativas, los presupuestos jurídico-constitucionales, para la construcción de un concepto unitario de ley que sirva de garantía a la transformación social.

Es en este punto donde el profesor DE CABO recupera el concepto de ley material como presupuesto de la constitución normativa, si bien una ley que, atendiendo al criterio competencial, guarda todas las características del concepto formal de ley como principio estructurador del ordenamiento jurídico y del sistema de fuentes (p. 103). No pudiendo existir un concepto único de ley formal ante una constitución normativa (p. 100), el principio de legalidad no tiene más virtualidad que la de someter el Ejecutivo al Legislativo, y no puede confundirse con la reserva de ley que, incorporando el contenido del principio de legalidad, procede además a una estricta delimitación competencial entre Ejecutivo y Legislativo, y conlleva la obligación de legislar impuesta al Parlamento. Por ello, la ley no puede convertirse en medida so pena de quebrantar la delimitación competencial en que se basa la estructura del ordenamiento jurídico; por ello, la reserva de ley no puede entenderse satisfecha por las normas con rango de ley, ni por medidas que no agoten la materia reservada, «compreensiva no sólo de las normas, sino de los actos del Ejecutivo sin que se pueda distinguir entre materias salvo las exigencias técnicas que de cada una de ellas se deriven» (p. 91).

Esta propuesta se aparta de otras que, sobre todo en la doctrina italiana, han utilizado el ámbito con-

ceptual de la reserva de ley para reconstruir un concepto unitario de ley como legislación de principio, bien sea en materia de fuentes del Derecho (Modugno), bien como «ley cuadro» (Cervati) (pp. 101-102). En la propuesta en examen, la reserva funciona como garantía de la transformación social, como «obligación del Parlamento de regular ciertas materias mediante *un tipo de norma especificada por su estructura objetiva*» (p. 91). Generalidad, garantismo y transformación social convergen de este modo en la reconstrucción de un concepto unitario de ley como *ratio*, es decir, dotada de caracteres objetivos, entre los que estarían la obligación de legislar, y no sólo de la pura voluntad del sujeto del que emana.

En el capítulo dedicado a las «Transformaciones actuales de la ley», el propio autor identifica las dificultades de reconstrucción de un concepto unitario de ley, de modo que este capítulo actúa como elemento de contraste con la construcción anteriormente expuesta, poniendo de manifiesto las complejidades que a menudo la sola construcción teórica enmascara. Muchas de estas dificultades se deben a «modernismos» jurídicos tales como la «hiperconstitucionalización» y el Derecho reflexivo, que el autor enmarca dentro de un proceso general de «administrativización de la ley» en el que se quiere, por arriba, una sujeción del Parlamento a la Constitución como la de la Administración a la ley, y por abajo, una composición directa de los intereses lo más extensa posible, como si de una audiencia al interesado se tratara. Detrás de ello late un desprecio por la política y una desconfianza hacia el Parlamento como órgano central del sistema constitucional; una postergación, en fin, del principio democrático tal y como se diseña en los textos constitucionales vigentes, a cuya crítica y desenmascaramiento dedica el profesor DE CABO no pocas páginas.

Y son fundamentales estas páginas porque el garantismo que, como hemos visto, es uno de los elementos a integrar en la reconstrucción unitaria del concepto de ley (obligación de legislar), ha contribuido también a esta postergación del principio democrático a través de conceptos como los de «constitución dirigente», «constitución protegida» o «núcleo constitucional de lo no decidible». Frente a ello, el profesor DE CABO, encontrando en el Estado social un constitucionalismo de valores y principios, de mandatos al legislador, afirma rotundamente que la ley es un acto de interpretación constitucional de contenido político, y de un contenido político más acentuado que nunca pues corresponde a una instancia externa al Parlamento, como es el Tribunal Constitucional, contrastar con argumentos técnico-jurídicos la interpretación política (p. 89). Igualmente afirma que, a pesar de los fenómenos de corrupción o la desconfianza de la ciudadanía hacia la acción política,

nunca existió un Parlamento tan democrático y representativo como el actual que tradujera en regla de la mayoría las exigencias del principio de igualdad (p. 91) y del control político del electorado (p. 92).

Principio democrático es principio político y es distinto de las exigencias técnico-jurídicas, de la misma forma que es distinto el control jurídico del Tribunal Constitucional y el control político que ejercen los ciudadanos. En presencia del principio democrático, no se pueden maximizar las exigencias del control técnico-jurídico hasta el punto de aplicar la construcción de la arbitrariedad que se realiza frente a la Administración, frente al órgano político por antonomasia como es el Parlamento. Una construcción de ese tipo sólo tendría sentido en ausencia del principio democrático (p. 92). Por tanto, en la reconstrucción unitaria del concepto de ley apuntado, la ley, además de *ratio*, es *voluntas* (p. 108), y la integración y composición de los intereses que hagan posible la generalidad de esa *voluntas* se realiza a través del sistema de partidos, que es el que de manera más inmediata y justa traduce el principio del pluralismo para que pueda operar según la regla de la mayoría. Es éste el modo de integrar el principio democrático en el concepto de ley.

El libro que hemos traído a estas páginas es, en fin, una aportación de enorme valor para la moderna reflexión sobre la ley como elemento vertebrador del ordenamiento jurídico y como traducción jurídica del principio democrático. El autor no procede a la construcción definitiva y sistemática de un concepto unitario de ley, pero sí deja sentadas las bases para semejante tarea: los diversos tipos de ley existentes en los Ordenamientos constitucionales europeos, singularmente en el español, y la utilización abusiva de las leyes medida y de los decretos-leyes, no suponen una diversificación del concepto de ley sino simplemente su evitación. En su consideración como *ratio*, la ley goza de unos caracteres objetivos atribuidos por el texto constitucional (generalidad, origen parlamentario, superioridad jerárquica) y en las materias que le están reservadas, la normatividad constitucional impone la obligación de legislar. Tampoco es cierto que la aparente fragmentación social del tratamiento actual de los intereses exija una ley igualmente fragmentada. Por su relación con el proceso productivo, existe un nuevo sujeto social hegemónico que reclama una garantía fuerte de sus conquistas sociales, una garantía que encuentra en la ley general fruto de un sistema representativo su adecuada traducción jurídica. En su consideración como *voluntas*, la ley es fruto de la libre competencia política que encuentra en un Parlamento regido por la regla de la mayoría la traslación del principio democrático que debe informar todo el sistema, incluida la propia ley.

Así, la ley, como instrumento de configuración del nuevo sujeto social en las sociedades del capitalismo avanzado, entra de lleno en la consideración conflictiva entre constitucionalismo del Estado social y realidad política, que siempre ha caracterizado la visión crítica de Carlos de CABO. La ley es instrumento, y en el presente libro se encuentran muchas claves para la utilización crítica de este concepto frente a la retórica política de las limitaciones que la economía impone a la acción normativa y que están convirtiendo nuestras sociedades en sistemas de partido único, o de corrientes de pensamiento único.

Marcos CRIADO DE DIEGO
Universidad Complutense

BELTRÁN DE FELIPE, Miguel, *La Intervención Administrativa en la Vivienda. Aspectos Competenciales, de Policía y de Financiación de las Viviendas de Protección Oficial*. Prólogo de Lorenzo Martín-Retortillo, 1.ª edición, Colec, Valladolid (2000). 327 páginas.

I. La Constitución Española recoge en su artículo 47.1 *el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada*. Son los poderes públicos, legisladores y Administraciones públicas, a quienes se les impone la obligación de promover las condiciones necesarias y la de establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, mediante la regulación del uso del suelo para impedir la especulación. El citado precepto constitucional se ubica en el Capítulo III que hace alusión a los «*principios rectores de la política social y económica*», cuya virtualidad depende de la ley o leyes que los Parlamentos competentes dicten, no siendo posible alegarlos directamente, *ex constitutive*, sino en virtud de la regulación legal que se establezca en cada momento (art. 53.3 CE) en atención a la política de vivienda que se considere oportuna. Pero estos principios se convierten en elementos informantes de la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, sirviendo de criterios hermenéuticos que podrían, eventualmente, conducir a declarar la inconstitucionalidad de una ley contraria a ellos.

La realidad que el autor nos muestra en estas páginas es la regulación jurídico-administrativa de la intervención pública en un sector de actividad concreto: *la construcción, promoción y adquisición de viviendas y en particular de la de VPO*. Enfoque que no evita recurrir a elementos multidisciplinares en cuanto que adquieren relevancia para una adecuada comprensión de la intervención pública en la vivienda, al objeto de —en palabras de quien prologa esta obra, Lorenzo

MARTÍN-RETORTILLO— «(...) ordenar el complejo y tedioso agregado de técnicas y conceptos administrativos reduciéndolo a sistema (...)». Técnicas y conceptos que se encuentran dispersos a través de un complejo sistema normativo compuesto por normas de todo rango y dictadas a lo largo de un dilatado periodo de tiempo —algunas preconstitucionales y cuya conciliación con la norma fundamental se hace difícil— sin una derogación expresa entre ellas que permita determinar la norma aplicable al caso concreto, con la consiguiente inseguridad jurídica; aspecto que pone de manifiesto el autor en una de sus conclusiones con las siguientes palabras: «(...) gran parte de estas normas no se aplican íntegramente, su cumplimiento efectivo depende a veces de avatares presupuestarios o incluso políticos, y en definitiva se produce el fenómeno, tan frecuente en la normas administrativas, de funcionamiento extra legem, cuando no contra legem (...)».

En este complejo normativo, hay que tener en cuenta los títulos competenciales establecidos por la Constitución en su Título VIII, derivados del juego de los artículos 148 y 149, así como de la interpretación del Tribunal Constitucional, que ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la cuestión en materia de vivienda. El artículo 148.1 de la Constitución establece que las Comunidades Autónomas podrán (*facultativo*) asumir competencias en las siguientes materias: «3.ª Ordenación del Territorio, urbanismo y vivienda». Esa posibilidad constitucional se transforma en realidad en los diversos Estatutos de Autonomía, al haber asumido con carácter exclusivo la materia de vivienda.

Esta exclusividad competencial haría pensar, de entrada, en la imposibilidad por parte del Estado de mantener una política activa en materia de vivienda o regular la materia. Sin embargo, la intervención del Tribunal Constitucional con su sentencia 152/1988, ha permitido mantener una política estatal de fomento de la vivienda al haber considerado como títulos competenciales de intervención del Estado los contemplados por el artículo 149.1 de la Constitución, en sus apartados 13.º —bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica— y 11.º —(...) bases de la ordenación del crédito, banca y seguros—. Estos dos títulos permitirían al Estado definir una política de vivienda estableciendo las actuaciones protegibles, regulando las fórmulas de financiación, el grado de protección y aportando recursos propios con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Esto no sería óbice para que las Comunidades Autónomas, en atención a la competencia asumida por sus Estatutos de Autonomía, mantuvieran políticas de vivienda diferentes a las del Estado con cargo a los presupuestos autonómicos. Ahora bien, en este marco que se acaba de presentar, las políticas estatales de vivienda son

ejecutadas por las propias Comunidades Autónomas, ante la imposibilidad de poder llevarlas a cabo el propio Estado. Si bien, el Estado va a poder mantener una política de fomento en la política de vivienda, también es cierto que el Tribunal Constitucional le ha negado la capacidad de entender el fomento como un título competencial habilitante para regular, vía gasto (subvenciones), el contenido material de una sector que constitucionalmente no tiene atribuido por el juego de los artículos 148 y 149 de la CE (SSTC 201/1988, 39/1992 y 13/1992).

Este modelo competencial, muy esquemáticamente expuesto, es el que el autor, en el capítulo I de su trabajo bajo el título de: «Las Competencias de las Distintas Administraciones Públicas en Materia de Vivienda y la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional», denomina el modelo teórico. En él habría que diferenciar entre competencias sustantivas, competencias de financiación y competencias de gestión. Queda claro que, en atención al artículo 149.1.11.ª y 149.1.13.ª CE, el Estado sólo sería competente para fijar las bases de la *ordenación del crédito y la planificación general de la actividad económica*, lo que, por principio, impediría al Estado regular, en sus planes de vivienda, *in extenso* la materia; y en cualquier caso, las bases estatales deberían ser susceptibles de un ulterior desarrollo normativo autonómico. Pues bien, tanto esa regulación sustantiva estatal como las normas relativas a la financiación de la política de vivienda se articularían en los términos de las nociones constitucionales de *bases/desarrollo*, con respecto a las normas que las Comunidades Autónomas dictasen. Sin embargo, en las competencias de gestión, asumidas por las Comunidades Autónomas por los diferentes Reales Decretos de traspaso se ajustarían al modelo de *norma estatal/ejecución autonómica*. En la puesta en marcha de las políticas de vivienda existe otro nivel territorial con competencia en la materia: los *Entes Locales*, que si bien carecen de capacidad para regular el contenido su papel es fundamental en cuanto a la tramitación de los expedientes de adjudicación de VPO de promoción pública, planeamiento urbanístico, rehabilitación de viviendas (...).

En la puesta en marcha de las políticas de vivienda estatales —*Planes de Vivienda*—, son de vital importancia los Convenios firmados por el Estado —*Ministerio de Fomento*— y las Comunidades Autónomas a través de conferencias sectoriales. Mediante convenio se lleva a cabo la transferencia de los fondos estatales a las Comunidades Autónomas. El convenio se convierte así en el instrumento jurídico que articula la gestión de la política estatal de vivienda de protección oficial; gestión de la que se encargan las propias Comunidades, con la salvedad de la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco. Si bien es cierto que las Comunidades Autónomas pueden mantener su

propia política de vivienda con cargo a su propios presupuestos, la verdad es que en la práctica asumen voluntariamente la regulación material del Estado contenida en los Planes de Vivienda aun cuando exceda de lo que pueda considerarse como ordenación básica de la economía o la ordenación del crédito. Llegados a este punto, se hace preciso hacer una matización, como hace el autor, en cuanto a los regímenes de promoción de las viviendas protegidas. Aquí habría que distinguir entre las políticas de fomento a las viviendas de protección oficial privadas, es decir, las efectuadas por terceros ajenos a la Administración pública —a las que se dirigen las ayudas anteriormente señaladas— y las viviendas de promoción pública, que ejecuta y construye la propia Administración, que no queda sujeta a los planes de vivienda, siendo ejecutadas con fondos propios de las Comunidades Autónomas y donde poseen completa autonomía y libertad para regularlas.

II. Los capítulos segundo y tercero se dedican al estudio del régimen jurídico de las viviendas protegidas. El régimen estatal esta conformado por: el Decreto Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de VPO en cuyo desarrollo se dictó el RD 3148/1978, de 10 de noviembre; parcialmente continua vigente el Texto Refundido de la legislación VPO, aprobado por el RD 2960/1976, de 12 de noviembre y el Reglamento (D 2114/1968, de 24 de julio) del derogado Texto Refundido de VPO de 1963. A ello hay que sumar los planes estatales de vivienda, con vigencia limitada temporalmente. El actual plan de vivienda para el período 1998-2001 está aprobado por RD 1186/1998, parcialmente modificado por RD 1190/2000, de 23 de junio. El autor también lleva a su estudio la normativa autonómica en la materia, sin cuyo análisis sería difícil entender la política de intervención pública en la vivienda. La normativa pública de la vivienda se caracteriza por su imperatividad y por una constante intervención administrativa en los procesos de intercambio entre promotores y adquirentes, estableciéndose cláusulas de inclusión obligada en los diferentes tipos de contratos que se puedan celebrar (compra-venta; arrendamiento...), o estableciendo restricciones al libre pacto que rige en el mercado de vivienda libre. A estos efectos se procede al estudio de los criterios para determinar las responsabilidades de los agentes que intervienen en el proceso de construcción de viviendas protegidas (promotor, constructor, vendedor...). Igualmente se estudia en el capítulo segundo la incidencia de la legislación de arrendamientos urbanos en la vivienda protegida de la que Ley 29/1994 de Arrendamientos Urbanos contiene una regulación parcial de las VPO en régimen de arrendamiento.

El RD 1186/1998 acaba con la expresión y nomenclatura de VPO, en cuanto categoría general,

para sustituirla por otra más genérica: *viviendas sujetas a un régimen de protección público*, convirtiéndose aquélla, así, en una subespecie de ésta. La VPO en cuanto tal subcategoría, posee un estatuto jurídico definido por el Derecho estatal. El resto de viviendas protegidas estarán conformadas por las categorías que surjan de las legislaciones autonómicas. La VPO, es aquella vivienda que se dedica a domicilio habitual y permanente, con una superficie útil no superior a los 90 metros cuadrados, previa obtención de la calificación administrativa. También desaparece el concepto de Vivienda de Precio Tasado que se sustituye ahora por el de *adquisición de viviendas ya construidas*.

III. El régimen sancionador está contemplado por la Constitución bajo el principio de reserva legal y tipicidad en los artículos 25 y 53.2 impidiendo que infracciones y sanciones sean recogidas en normas de rango reglamentario. Ahora bien, esa reserva no se puede aplicar retroactivamente, de tal modo que es admisible que normas preconstitucionales sin rango legal regulen infracciones y sanciones, precisamente lo que sucede con el régimen administrativo sancionador en materia de viviendas protegidas a nivel estatal, en la medida en que la legislación anterior no imponía tal rango (SSTC, entre otras, 11/81, 15/81, 42/87, 83/90, 177/92, 60/2000). A todo ello, hay que sumar la incompetencia estatal para dictar normas sancionadoras de alcance general o en campos en los que carezca de competencia o establecer un procedimiento sancionador tipo, salvo la regulación que de los principios del procedimiento sancionador administrativo y del ejercicio de la potestad sancionadora, con fundamento constitucional en el artículo 149.1.18.ª, concretado en el Título IX de la LRJAP-PAC. La normativa preconstitucional, de naturaleza reglamentaria, que contiene la tipología de infracciones sigue vigente en tanto en cuanto no sea sustituida por las Comunidades Autónomas cuya eventual derogación por el Estado dejaría a aquéllas —en tanto que careciesen de infracciones tipificadas— sin Derecho supletorio; y con fundamento en la doctrina constitucional sentada en la STC 61/97 el Estado no podría generar una futura normativa sancionadora supletoria en cuanto que es incompetente en la materia de vivienda. A estas cuestiones dedica el autor parte del capítulo II abordando temas, entre otros, como: 1.º la determinación de las normas de competencia entre las distintas administraciones intervinientes, 2.º concurrencia de regímenes sancionadores, 3.º eficacia del régimen sancionador, etc.

IV. Los precios de venta o renta en viviendas protegidas —elementos objetivos fundamentales de las viviendas protegidas en cuanto destinadas a un sector de población de recursos insuficientes para hacer frente a la compra de una vivienda en el mercado libre— se constituyen en cuantías máxi-

mas imperativas, estando prohibido cualquier sobreprecio, prima o cantidad diversa a la legalmente determinada, estando calificado como infracción muy grave la contravención de este régimen. En forma esquemática, el precio de venta o renta se determina con relación a la superficie útil de la vivienda. El precio de venta máximo de la vivienda sirve también para determinar, mediante referencia porcentual, el precio de venta de los anejos y garajes. Los precios de venta son revisables y el de renta actualizable anualmente. En cuanto al régimen de financiación de la VPO, decir que en un período inicial, la financiación se encaminaba a potenciar la oferta a través de los préstamos cualificados al promotor con el fin de estimular la promoción para, en un estadio posterior, potenciar el consumo estableciendo criterios financieros más favorables que los del mercado para los adquirentes. En la financiación hay que distinguir dos regímenes: el especial y el general en atención a los topes máximos de referencia por relación a los ingresos familiares anuales de los destinatarios o adquirentes de las viviendas. También se hace preciso distinguir entre varias modalidades: 1.º Préstamos cualificados al promotor y al adquirente de VPO. 2.º Ayudas económicas directas que pueden revestir la forma de *subsidiación* de los préstamos cualificados o *subvenciones* personales de intereses y *ayudas* para los que accedan por primera vez a una vivienda en propiedad. Igualmente se recoge en este capítulo el estudio de las normas relativas a la selección de adjudicatarios en la VPO; la incidencia de la legislación de consumo en la protección del consumidor o usuario de VPO. La financiación cualificada a favor de personas físicas se extiende, también, a los promotores para uso propio bien como personas físicas individualmente consideradas o agrupadas en cooperativas de viviendas o comunidades de propietarios (autopromoción).

CONCLUSIONES: Entre las conclusiones a las que el autor llega en este trabajo, y que se extraen tras su lectura, se podrían exponer, resumidamente, las siguientes:

1.ª La complejidad de las normas que rigen la VPO. Característico de este sector es la aplicación simultánea de decenas de normas de todo rango, si bien no de forma integral ya que su cumplimiento efectivo depende de avatares presupuestarios o incluso políticos. El funcionamiento de estas normas llega a ser *extra legem*, cuando *contra legem* (Introducción).

2.ª La distribución de competencias en materia de vivienda es compleja. Si bien constitucionalmente el Estado carece de competencia directa al haber sido asumida en exclusiva por los Estatutos de Autonomía, el Tribunal Constitucional le ha reconocido la posibilidad de incidir en ella a través de los títulos contenidos en el

art. 149.1.11.ª y 13.ª Sin embargo, y mediante la celebración de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas (salvo País Vasco y Comunidad Foral de Navarra) ha sido posible que el Estado mantenga una política de vivienda propia (planes de vivienda) donde las Comunidades Autónomas han encontrado un marco de actuación propia y se han convertido en ejecutoras materiales de esa política estatal de vivienda. (Cap. Primero). A este sistema realiza el autor una serie de críticas: *A) Desde la perspectiva teórica*: El artículo 149.1 de la CE limita las funciones estatales de la vivienda a las bases y coordinación en materia económica en un ámbito que el artículo 148.1.3.ª reserva a las CCAA en exclusiva. A tales efectos, entiende que el título competencial estatal no debería de amparar una política sectorial concreta y completa ni establecer unas medidas de fomento tan detalladas como las que mantiene en la actualidad en los planes de vivienda. Y si esos planes contienen normas básicas no se está cumpliendo con la exigencia establecida por la doctrina constitucional respecto de que se haga constar expresamente en dichas normas tal carácter y se recojan en normas de rango legal. *B) Desde una perspectiva práctica*: ¿Qué sucede si una CCAA no firma el convenio estatal que contiene los instrumentos de financiación estatal y que ejecutan las propias CCAA?, en principio entiende que las CCAA no están obligadas a firmar el citado convenio, pero, sin embargo, el RD 1186/1998 que contiene el plan de vivienda tiene carácter básico y si vincula a las CCAA haya o no convenio por medio; firmar convenios con el Estado facilita a las CC.AA el acceso a los fondos estatales y favorece la construcción de viviendas en su territorio, por tanto, el actual sistema (Plan estatal de vivienda-C convenio CCAA/Estado) está más relacionado con la distribución de fondos estatales que con el sistema de distribución de competencias. El sistema establecido dificulta determinar que administración es la responsable de la política de vivienda en la medida en que vía convencional el Estado y 17 CCAA —salvo País Vasco y Navarra— elaboran o participan en esa política de vivienda coordinada desde el Ministerio de fomento. *C) Crítica de carácter técnico*: la homogeneidad territorial de la política de vivienda no es completa; si el Estado interviene a través del artículo 149.1.13.ª es para que las bases que dicte sean homogéneas en todo el territorio, sin embargo, a partir del RD 1186/1998 las bases sólo rigen en defecto de norma autonómica, lo que supone que el Estado esta interviniendo a través de un título básico para no dictar bases. No existe tampoco una homogeneidad territorial de la política estatal de vivienda al no aplicarse en las CC.AA que poseen el régimen económico de convenio o concierto (País Vasco y Navarra).

3.^a Se pregunta el autor, en el capítulo I, si es aplicable al conjunto de normas que regulan la VPO la doctrina del ordenamiento sectorial. Entiende el autor que es más que dudoso que la VPO resulte un ordenamiento sectorial y que, en cualquier caso, esta teoría resultaría de poca utilidad para resolver problemas de colisiones normativas, competenciales (...).

4.^a En el capítulo II el autor se formula la siguiente pregunta: «¿Faltan o sobran viviendas?». Tras efectuar una introducción histórica, el autor se formula esta pregunta y afirma que tras el citado análisis cabe concluir que existe un difícil equilibrio entre el fomento de la oferta y la demanda, ya que cualquier alteración repercute directamente en la generalidad de la economía: si se incentiva la oferta podemos tener un exceso de viviendas que queden vacías o si se estimula la demanda puede implicar la caída del mercado libre y saturación administrativa por el aumento de solicitudes. En cualquier caso, siempre se impone la necesidad de efectuar una tarea de planificación por parte de la Administración sobre la base de la información estadística previa que permita una adecuada asignación de recursos presupuestarios a corto, medio y largo plazo. La valoración de los resultados de la política pública de vivienda de los últimos veinte o treinta años es un tanto paradójica: por un lado, con los planes de apoyo a la construcción se construyeron miles de viviendas, pero en la medida en que la política de vivienda careció en ocasiones de planificación provocó distorsiones en el mercado inmobiliario donde coexistía un elevado porcentaje de gente sin vivienda o mal alojada y un alto porcentaje de viviendas desocupadas. A paliar esos efectos se ha dirigido la política de vivienda desde 1991, así como a invertir la tendencia de la población a disfrutar de la vivienda, casi exclusivamente, en propiedad. Otro elemento que influye en la vivienda es la carestía de suelo urbano ocasionado por el proceso expansionista de los núcleos urbanos, lo que ha supuesto mayores beneficios para los promotores la inversión en vivienda libre en detrimento de la producción de vivienda protegida. Plantea el autor como nuevos retos de la política de vivienda no ya el alojamiento de grandes masas de población sino la repoblación del mundo rural, la rehabilitación de los cascos urbanos históricos, crecimiento de ciudades medias, las grandes conurbaciones, solucionar el exceso de viviendas vacías; en definitiva, se trata de buscar los aspectos cualitativos en vez de los cuantitativos a través de la planificación. Sin embargo, las políticas públicas de intervención chocan con las leyes de mercado que parecen regir cada vez más las políticas públicas sociales.

5.^a «¿Existe un derecho subjetivo a la adjudicación de una vivienda de promoción pública?». Entiende el autor que no. Nos encontramos ante

potestades regladas de la Administración que no permiten afirmar que el cumplimiento de los requisitos exigidos otorgue al interesado un derecho a exigir la adjudicación de una vivienda, a lo sumo lo que le permitirá es tener una situación comparativamente más ventajosa dentro de una lista de interesados que optan a un número de viviendas limitado y que según la posición que ocupe le acercarán más o menos a la titularidad a un derecho subjetivo a la adjudicación (Cap. III).

6.^a En el capítulo III: «¿Existe un derecho subjetivo pleno a la efectiva concesión de las ayudas?». La cuestión que se plantea es si basta o no el reconocimiento del derecho a la subvención para la efectiva percepción de ésta, o si por el contrario se encuentran subordinados a la existencia de recursos presupuestarios suficientes. La solución es la segunda.

7.^a «Las ayudas públicas como concreción del derecho a la vivienda del artículo 47 de la CE». Según el autor, cabe afirmar que en materia de ayudas, tanto estatales como autonómicas, a la adquisición o arrendamiento de VPO o a la rehabilitación de viviendas existentes existe un derecho a la financiación del que son titulares todas aquellas personas que reúnan los requisitos establecidos por las normas. No se trata de un derecho a que la Administración provea de viviendas a los ciudadanos, sino de que les facilite el acceso a viviendas construidas por terceros (promoción privada). En las promociones públicas de viviendas sí que nos encontramos ante un derecho a que la administración entregue viviendas a los ciudadanos que resulten seleccionados según unas bases objetivas, siendo previamente titular de un interés legítimo a participar en el proceso selectivo y la correcta valoración de sus circunstancias personales. En resumen, los ciudadanos que reúnan determinados requisitos objetivos y tasados se hallan en una posición en la que son los titulares de un verdadero y pleno derecho subjetivo amparable ante los tribunales.

ESTRUCTURA FORMAL: El libro que se presenta se encuentra dividido en tres capítulos y una introducción. El primero de los capítulos lleva por título *Las Competencias de las Distintas Administraciones Públicas en Materia de Vivienda y la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. El capítulo segundo: *Régimen Jurídico General de la VPO (I): Actuaciones Protegibles, Promoción Pública y Privada, Inspección y Sanción*. El capítulo tercero: *Régimen Jurídico General de la VPO (II): Determinación del Precio y de la Renta y Situación del Usuario (Especial Referencia al Sistema de Ayudas Públicas a la Adquisición o Arrendamiento de Viviendas)*. El prólogo corre a cargo del Catedrático de Derecho Administrativo Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO.

Al final del trabajo se añade un anexo jurisprudencial básico sobre la materia. Se recogen en la selección jurisprudencia tanto contencioso-administrativa como civil sobre las siguientes cuestiones: 1.º Competencias de las distintas Administraciones Públicas. 2.º Naturaleza jurídica de algunas figuras de la VPO. 3.º Problemas relacionados con el expediente de calificación pública. 4.º Adjudicación de las VPO de promoción pública. 5.º Sanciones. 6.º La obligación de reparar los vicios o defectos constructivos. 7.º Desahucios administrativos. 8.º Derechos de tanteo y retracto de la Administración. 9.º Jurisprudencia en materia de sobreprecio. 10.º Varios.

El libro se convierte en una obra de obligada referencia para quien pretenda iniciarse en el estudio de la vivienda protegida, en la medida en que de forma condensada se exponen con rigor las cuestiones que inciden sobre la normativa de VPO y otras figuras protegidas, haciendo referencia tanto al Derecho estatal como al autonómico.

Rosario Bárbaro GARCÍA MAZA

FERNÁNDEZ TORRES, Juan R.: *Las expropiaciones urbanísticas*, Colección *Revista de Urbanismo y Edificación*,

monografía, n.º 3, Aranzadi, Pamplona, 2001, 376 pp.

I

La Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (en adelante, LEF/54) constituye, ya entrado el siglo XXI, una *rara avis* en nuestro Derecho administrativo. Y es que en un país donde se han sucedido tres regulaciones diferentes de los recursos y del silencio administrativo en menos de diez años¹; donde a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, nacida en 1995, han seguido seis modificaciones y un Texto Refundido en apenas un lustro²; donde en menos de una década, justiciables, entes públicos y órganos judiciales han vivido cuatro regulaciones diferentes del proceso contencioso-administrativo³; donde desde 1975 la legislación urbanística estatal ha sido objeto de innumerables modificaciones —no siempre por deseo del legislador—, llegando como resultado final a una definitiva vuelta atrás en el tiempo y petrificación con carácter supletorio de la normativa preconstitucional; donde la actividad legislativa de la Comunidades Autónomas no parece, desde esta perspectiva, merecer mejor valoración que la estatal; en un país, en definitiva, donde el Derecho positivo corre y pasa tan deprisa⁴, resulta singular que

¹ Los sistemas sucesivamente contenidos en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, en el texto original de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en la versión de dicha Ley resultante de las modificaciones introducidas por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

² De tales modificaciones, tres se deben a las popularmente conocidas como «leyes de acompañamiento» y una a la Disposición Adicional Primera de la Ley 9/1996, de 15 de enero, de Medidas urgentes para reparar los efectos producidos por la sequía.

³ Tras haberse sustituido el recurso de apelación por el de casación en 1992, y tras los profundos cambios introducidos por la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, hay que añadir los de la nueva Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, cuyo carácter subsidiario se proyecta a lo largo de todo el proceso, como sucede con las causas de interrupción y suspensión de las vistas, las cuestiones incidentales, la sustanciación del recurso de queja, la tasación de costas, la enumeración y caracterización de los medios probatorios o la proposición y práctica de la prueba. Los cambios, en estos casos, no son imputables a una deficiente técnica legislativa, sino a un necesario período de transición y de esperados ajustes al que sería deseable que siguiera una nueva etapa de estabilidad normativa.

⁴ Sin perjuicio de que algunas alteraciones pueden justificarse en la obligada trasposición de normativa comunitaria, es de notar —como señala J. María BOQUERA OLIVER al hilo de las modificaciones sufridas por la legislación de contratos, aunque sus reflexiones pueden hacerse extensivas a otros ámbitos— que «se ha convertido en práctica frecuente la de cambiar a los pocos años de su vigencia leyes muy importantes reguladoras de las Administraciones Públicas. Esto puede deberse a que se elaboran con poco cuidado o a que el Gobierno, apoyado por un partido político distinto del que gobernaba cuando se aprobó la Ley, estima pertinente variar los criterios legislativos. También es posible que concurren las dos causas expuestas. Sin embargo, resulta difícil entender que la resolución de los contratos, la capacidad de los contratistas, las garantías de los ciudadanos, etc., dependen de las ideologías. Quizá se pone poco cuidado en la elaboración de las leyes» (J. M.ª BOQUERA

una norma como la LEF/54 (y con ella su Reglamento de 26 de abril de 1957) haya perdurado casi medio siglo, viéndose alterada sólo por escasos retoques legislativos y por la necesaria exégesis constitucional de algunos de sus preceptos.

El infrecuente fenómeno legislativo de la longevidad de la LEF/54 ha dado lugar a su vez a una igualmente inusual circunstancia en la Jurisdicción Contencioso-administrativa: la consolidación por parte del Tribunal Supremo a lo largo de décadas de líneas jurisprudenciales sobre la interpretación y la aplicación de preceptos de una Ley en vigor⁵. La estabilidad legislativa y jurisprudencial ha facilitado el surgimiento de una abundante bibliografía en forma de comentarios al texto de la LEF/54. Tales obras tienen en común el seguir como hilo conductor el articulado de la Ley, el nutrirse de una generosa información jurisprudencial y el de ser en muchos casos de gran utilidad para comprender la Ley que comentan.

No obstante, existe otra forma de explicar la expropiación forzosa. Una forma que parte no del texto de la LEF/54, sino del estudio de la expropiación forzosa como una *institución jurídica* cuyos principios, caracteres y regulación sólo en parte se encuentran en dicha norma. De hecho, el texto de la LEF/54 apenas ha cambiado en más de cuarenta años, pero la expropiación forzosa sí, y de forma relevante.

Así, en lo que se refiere a las expropiaciones urbanísticas, en especial, y a la expropiación de la propiedad y demás derechos reales sobre bienes inmuebles, en general, desde la década de los cincuenta la normativa urbanística estatal desplegó una incidencia notable, y tras la entrada en vigor de la Constitución —además de la repercusión del propio texto constitucional— ha sido nutrido el conjunto de normas estatales y autonómicas que amparándose en diversos títulos competenciales ha seguido —con mayor o menor fortuna⁶— proyectándose sobre ella.

La regulación positiva de la expropiación forzosa se encuentra hoy en un entramado de normas estatales y autonómicas, de normas preconstitucionales y postconstitucionales, cuyo estudio y comprensión necesita abordarse desde la contemplación no de una norma concreta, sino del grupo normativo y los principios que integran la institución.

La consciencia de esta necesidad es, en mi opinión, el acertado planteamiento jurídico-intelectual desde el que se construye la brillante monografía de Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES objeto de esta recensión.

II

El libro ofrece al lector más de lo que la simple lectura de su título puede sugerir. Basta examinar el índice para comprender que Juan Ramón FERNÁNDEZ no se limita a estudiar las singularidades de las expropiaciones urbanísticas y las funciones que la legislación reserva a la expropiación forzosa en la gestión y ejecución del urbanismo. Y es que estos temas —que por sí solos ya justificarían el título y la sustantividad de un trabajo investigador— no son sino el punto de partida, la primera parte de una obra que a continuación va recorriendo con detalle aspectos como el procedimiento expropiatorio, las valoraciones urbanísticas, la inscripción en el Registro de la Propiedad, la liberalización de la expropiación o el derecho de reversión. Es, en definitiva —y se insiste en ello—, un libro cuyos contenidos y cadencia argumental vienen marcados no por los preceptos o la estructura de una Ley, sino por los contenidos y la estructura de una institución jurídica que se plasman en distintos principios y en distintas leyes.

Ésta es la clave de la dificultad metodológica de un trabajo de esta entidad y del gran valor de su resultado final cuando, como sucede en el caso que nos ocupa, es conducido con pericia y soltura a buen puerto.

OLIVER, «Los contratos de la Administración desde 1950 hasta hoy», en *Revista de Administración Pública*, n.º 150, 1999, p. 32).

⁵ Como con cierta mezcla de tristeza e ironía comentó Mariano BAENA DEL ALCÁZAR en las *III Jornadas de Catedráticos de Derecho Administrativo* (coordinadas por Alfonso PÉREZ MORENO en Sevilla los días 27 y 28 de febrero de 1998), «los Magistrados de la Sala Tercera del Tribunal Supremo somos los máximos expertos de España en Derecho... derogado».

⁶ Sobre la desafortunada tendencia de algunas Comunidades Autónomas a —al amparo de su competencia de autoorganización— crear órganos propios que desplazan a los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa sin que su composición responda a los criterios de equilibrio consagrados por la LEF/54, véase T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Notas sobre el proceso continuo y silencioso de erosión del Derecho estatal y de las garantías jurídicas de los ciudadanos: el caso de los Jurados autonómicos de expropiación», en *Revista de Administración Pública*, n.º 153, 2000, pp. 91 ss.

Si se tienen en cuenta tales constataciones y, además, el hecho de que pese a las existentes singularidades de las expropiaciones urbanísticas es más lo que todavía tienen en común que lo que las diferencia de otras expropiaciones de derechos reales sobre bienes inmuebles, entiendo que todo ello determina que esta obra sea imprescindible no sólo para comprender el régimen jurídico de las expropiaciones urbanísticas, sino, más genéricamente, para comprender el régimen jurídico de todas las expropiaciones de derechos reales sobre bienes inmuebles.

III

Para el estudio de una institución jurídica es preciso comenzar por una doble labor de delimitación. Se necesita delimitar el concepto y el alcance de la institución (es decir, definir jurídicamente cuál es el objeto de estudio) y, además, su sistema de fuentes. Una vez precisados ambos extremos ya puede procederse a la posterior labor descriptiva y crítica de su régimen jurídico sustantivo y procedimental.

Constituye esta inicial función delimitadora, en mi opinión, los cimientos de toda investigación jurídica. Si la cimentación es buena, el edificio que se levante sobre ella será sin duda sólido y estable —con independencia de que alguna de sus plantas pueda estar luego mejor o peor terminadas—. Pero si los cimientos no son sólidos nada de lo que se construya por encima del nivel del suelo podrá subsanar las deficiencias de la estructura subterránea que lo sustenta.

Fiel a estos principios, Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES —jurista cuya calidad investigadora ha sido templada con una inmejorable formación doctoral⁷— levanta sobre un terreno difícil un edificio, bien proyectado, con buenos materiales, sólidamente construido y de impecable acabado.

El acertado proyecto se refleja en los quince capítulos en que se divide *Las expropiaciones urbanísticas*, quince capítulos que creo que pueden agruparse en cuatro partes. La primera (§§ I a V) delimita las expropiaciones urbanísticas, explica sus funciones en la gestión y ejecución del urbanismo, enumera sus singularidades de régimen jurídico respecto de otras expropiaciones y estructura el sistema de fuentes. La segunda (§§ VII, VIII

y IX) se dedica a las valoraciones. Una tercera (§§ VI, X, XI y XII) aborda el procedimiento expropiatorio. La última (§§ XIII, XIV y XV) expone la liberalización y el derecho de reversión.

Los buenos materiales son las abundantes y bien tratadas referencias doctrinales y jurisprudenciales que ilustran constantemente al lector sobre los datos y opiniones que aparecen en el texto. Lo destacable de tales referencias no es en sí la abundancia, sino la calidad. Y es que la existencia de bases de datos informatizadas que recogen toda la jurisprudencia del Tribunal Supremo desde 1979 facilita mucho la búsqueda de información jurisprudencial (y otro tanto sucede con las bases de datos bibliográficas). Hoy en día más que nunca la calidad de un libro o de sus notas a pie de página —o del jurista que las elabora— no puede medirse por la cantidad de información que aportan —conseguir muchos datos y aparentar erudición está al alcance de cualquiera—, sino por su utilidad en cuanto contribuyen a explicar y enriquecer el texto anotado y por la calidad de la información seleccionada. *Las expropiaciones urbanísticas* es un buen ejemplo de buen tratamiento de la información, con notas en las que se citan con corrección y honestidad las fuentes que permiten contrastar datos y opiniones, en las que se reproducen párrafos de trabajos doctrinales o sentencias sólo cuando contribuyen a comprender y enriquecer el texto, y en las que, en definitiva, el lector encuentra la información o referencias que el texto necesita.

Con ese proyecto, esos materiales y una deliberada intención práctica, casi pedagógica, Juan R. FERNÁNDEZ TORRES construye un libro sólido y bien acabado. Sólido por cuanto lo es el razonamiento jurídico que en todo momento acompaña a la explicación y crítica del régimen de las expropiaciones urbanísticas, abordando con claridad los problemas allí donde surgen y no creándolos donde no existen. Como explica Alejandro NIETO, la labor del profesor es explicar lo que sabe, «el conocimiento jurídico teórico que ha adquirido con su propio esfuerzo. El buen profesor no puede transmitir nada que le sea ajeno y, como obviamente él no puede ser creador de todo, los conocimientos que ha recibido ha de transmitirlos después de haberlos pasado por el alambique intelectual de su reflexión para hacerlos suyos. El profesor no se dirige a la pasión, al interés y la voluntad sino a la inteligencia»⁸. Juan Ramón FERNÁNDEZ crea o hace

⁷ Su memoria de tesis doctoral, que durante más de cinco años le llevó a investigar el corazón del Derecho administrativo, ha dado lugar a dos libros de inexcusable referencia: *Jurisdicción administrativa revisora y tutela judicial efectiva*, Madrid, Civitas, 1998; y *La formación histórica de la Jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)*, Civitas, Madrid, 1998.

⁸ A. NIETO GARCÍA, *Las limitaciones del conocimiento jurídico*, Universidad Complutense, Madrid, 2001, p. 51.

suyos todos los conocimientos que transmite, con método y rigor. Si a todo ello unimos el buen acabado que refleja una prosa fluida, no estropeada con innecesarios adjetivos o expresos juicios descalificadores, el resultado final es un mensaje dirigido a la inteligencia del lector que resulta siempre de interés y convence en la mayor parte de los casos.

V

Es momento ahora de prestar cierta atención a algunas de las múltiples cuestiones abordadas por el destacado jurista madrileño en las trescientas cuarenta páginas de apretada letra que recogen su discurso jurídico.

Comienza explicando Juan R. FERNÁNDEZ cómo la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (en adelante LRSV/98), ha ampliado el tradicional concepto de «expropiación urbanística» acuñado por el Tribunal Supremo. Del estudio de la Jurisprudencia anterior a la LRSV/98 puede deducirse que el Alto Tribunal ha entendido por expropiaciones urbanísticas aquellas cuyo objeto sean bienes y derechos afectados por la ejecución de los instrumentos planificados urbanísticos (pp. 21 a 24). Pero hoy en día, el vigente artículo 34 LRSV/98 obliga a ampliar más dicha noción y a conceptualizar como expropiaciones urbanísticas todas aquellas destinadas al cumplimiento de alguno de los fines perseguidos por el Derecho urbanístico (pp. 35-36).

El diseño del sistema de fuentes exige la previa comprensión de los efectos en la materia de la STC 61/1997, de 20 de marzo (pp. 25-33). Y es que la citada resolución altera el ámbito competencial que hasta entonces había determinado la STC 37/1987, de 26 de marzo. La doctrina contenida en la STC 37/1987 establecía, en lo que a la expropiación forzosa se refiere, que la reserva para el Estado contenida en el artículo 149.1.18.^a no excluía la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudieran, dentro de sus ámbitos materiales de competencia legislativa, delimitar nuevas causas de utilidad pública o interés social que justificaran el uso de la potestad, pero, como concluye Juan Ramón FERNÁNDEZ, «con sometimiento efectivo a la legislación estatal en materia de garantías expropiatorias de manera que todos los ciudadanos puedan disfrutar de los mismos derechos en todo el territorio español» (p. 26). Dicha doctrina no es mantenida en la STC 61/1997, donde una lectura detenida de la misma desvela que además de establecerse que la definición de una *causa expropriandi* es una competencia que corresponde a quien tenga la competencia material (en el caso del urbanismo a las Comuni-

dades Autónomas), se hace en parte extensivo dicho razonamiento a la potestad de determinación de las garantías expropiatorias (pp. 27 y ss.).

Partiendo de ese reparto competencial, el sistema de fuentes de las expropiaciones urbanísticas quedaría fijado de la siguiente manera (pp. 75-76): en primer lugar, las normas sobre expropiación forzosa contenidas en la LRSV/98 y en los preceptos subsistentes del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (en adelante TRLS/92); en segundo lugar, las normas urbanísticas de contenido expropiatorio de las Comunidades Autónomas; en tercer lugar, la legislación supletoria del Estado en el ámbito urbanístico; y, en cuarto lugar, la legislación general de expropiación forzosa.

El contenido del sistema de fuentes de las expropiaciones urbanísticas impregna su régimen jurídico de una serie de peculiaridades y las atribuye una serie de funciones específicas en la gestión y ejecución del urbanismo que permite al autor, no sin razón, calificarlas de verdaderas expropiaciones especiales (p. 21). Las peculiaridades (pp. 76-90) se proyectan sobre la declaración de utilidad pública o interés social, sobre el objeto y sobre el procedimiento expropiatorio. Las funciones específicas de las expropiaciones urbanísticas definidas por la legislación aplicable estatal y autonómica (pp. 36-66) son la en ocasiones denominada por la doctrina «expropiación-sanción» por la inobservancia de la función social de la propiedad, la expropiación como sistema de actuación para la ejecución del planeamiento, la expropiación como instrumento para la ejecución de sistemas generales y de actuaciones urbanísticas aisladas en suelo urbano, la expropiación como mecanismo para la constitución o ampliación de patrimonios públicos de suelo, la expropiación como técnica para la obtención de terrenos destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, y, por último, la expropiación como fórmula utilizable en el marco de un sistema de actuación diferente del expropiatorio. Todas estas funciones son debidamente tratadas y explicadas por el autor en las páginas 33 a 66 del libro comentado.

Las dos tercios restantes del libro se dedican al estudio detallado y preciso de los dos grandes aspectos que más relevancia práctica pueden desplegar para los sujetos que como expropiantes, expropiados o beneficiarios, puedan ser protagonistas de una expropiación forzosa urbanística o, más genéricamente, de una expropiación forzosa de bienes inmuebles: el procedimiento expropiatorio y las valoraciones urbanísticas.

En los capítulos dedicados al procedimiento expropiatorio y a posibles incidencias posteriores al mismo, el profesor FERNÁNDEZ TORRES estudia los convenios expropiatorios⁹, los procedimientos de tasación individual y de tasación conjunta¹⁰, el pago del justiprecio, el premio de afección, la demora en la determinación del justiprecio, la demora en el pago del justiprecio, la retasación, la ocupación y la inscripción en el Registro de la Propiedad, la liberación de la expropiación y la reversión expropiatoria, entre otros.

Por último, las más de ciento veinte páginas dedicadas al estudio de las valoraciones urbanísticas —que bastarían por sí solas para sustentar una monografía— suponen una aportación definitiva para mejor comprender el sistema legal de valoración de todos los tipos de suelo y de otros bienes y derechos a él ligados que se relacionan en el Capítulo III de la LRSV/98 (plantaciones, sembrados, obras, instalaciones, edificaciones, arrendamientos, concesiones administrativas y derechos reales sobre bienes inmuebles).

VI

Tanto por «lo que dice», como por «la forma en que lo dice», se puede concluir que *Las expropiaciones urbanísticas* de Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES es un libro completo, claro, sistemático y con una deliberada vocación práctica. Un libro elaborado desde la Universidad para proyectar su utilidad dentro y fuera de ella. Un libro en el que se abordan numerosos y complejos problemas con una infrecuente y saludable sencillez nacida de la sólida formación jurídica de su autor. Un libro, en definitiva, que sin innecesarios artificios y alharacas da testimonio de los buenos frutos que puede y debe ofrecer la labor universitaria en el mundo del Derecho, y que, sin duda, se constituirá en herramienta inexcusable para todos los juristas —sea cual sea su procedencia— interesados en el mundo del urbanismo o de la expropiación forzosa.

Roberto O. BUSTILLO BOLADO
Universidad de Cantabria

⁹ Aprovecho la ocasión para corregir la no completa actualización de lo referente de estos convenios en BUSTILLO BOLADO/CUERNO LLATA, *Los convenios expropiatorios entre las Administraciones Locales y los particulares*, 3.^a ed., Aranzadi, Pamplona, 2001, pp. 133-135, asumiendo los planteamientos de Juan Ramón FERNÁNDEZ en este tema.

¹⁰ En lo que a la tasación conjunta se refiere, el profesor de la Universidad Complutense, junto con la doctrina mayoritaria, entiende que con el artículo 36 de la LRSV/98 el legislador quiere «generalizar la utilización del procedimiento de la tasación conjunta (...) y hacerlo así accesible a toda suerte de actuaciones expropiatorias» (p. 92).