

## **IV. BIBLIOGRAFIA**



PAREJA I LOZANO CARLES: *Régimen Jurídico del suelo no urbanizable*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1990, 274 pags.

1) Con este título, Marcial Pons inaugura una colección de monografías jurídicas que pasa a formar parte de la importante labor editorial llevada a cabo para las distintas ramas del Derecho. El origen del estudio se encuentra en la tesis doctoral leída por el autor el 16 de Enero de 1989 en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona, a la cual el Tribunal concedió la máxima calificación.

Sin duda se trata de una interesante aportación para la ciencia jurídica, dado que aborda un tema fundamental dentro del Derecho Urbanístico, otorgándole un tratamiento complejo y completo en el cual se muestran los problemas de la realidad diaria junto al enfoque jurídico. La doble faceta de su autor, profesor universitario y abogado, habrá contribuido sin duda a ello.

El lector podría preguntarse el por qué de un estudio específico del suelo no urbanizable. Inicialmente cabe advertir que en esta categoría urbanística se esconde una realidad completa y preocupante que solo es posible conocer superando el ámbito estrictamente urbanístico, como lo hace el autor. El suelo no urbanizable tiene un destino básico que lo diferencia fundamentalmente de las otras categorías de suelo y que se traduce en la sujeción a un régimen proteccionista que intenta preservarlo de los procesos de urbanización. La normativa que le afecta se mueve entre lo urbano y lo natural, y no siendo apto para aprovechamientos constructivos, deviene eficaz para la realiza-

ción de otras actividades que, sin duda, pueden incidir negativamente al imposibilitar el mantenimiento de la calidad del suelo. El tratamiento unitario de esta materia queda justificado por la necesidad de comprender y criticar las actuaciones de la Administración y de los particulares en este tipo de suelo, las implicaciones de la actitud del legislador para con él, o el malestar de muchos grupos sociales que consideran que el suelo rústico está siendo objeto de un aprovechamiento despiadado.

Desde el punto de vista expuesto, ni agotador ni definitivo por ser una simple apreciación personal, el trabajo resulta muy sugerente, aunque no podemos dejar de lado las últimas aportaciones que han venido a completar el Ordenamiento Urbanístico, y dentro de las cuales se alza con protagonismo la ley 8/1990 de 25 de julio sobre Reforma de Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, que introduce algunas previsiones nuevas para el suelo no urbanizable pero que en todo caso (y sorprendentemente por no haber sido tenida en cuenta por el autor), confirma en buena medida las previsiones y propuestas más importantes de esta obra. Luego veremos por qué.

2) Puesto que nos enfrentamos a un estudio amplio de las más importantes facetas del suelo no urbanizable, principalmente desde una perspectiva urbanística, cabe señalar la peculiar postura metodológica adoptada por el autor. Así, ha tratado de examinar las facultades de la Administración en cada momento histórico respecto a este tipo de suelo hasta llegar a la Ley de 1956 y posteriormente a la de 1975, preguntándose por qué nacieron y por

los condicionamientos políticos, sociales y jurídicos que determinan la regulación que en cada momento afecta a esta clase de suelo. El análisis que se hace hasta 1956 pretende mostrar cómo la propiedad en suelo rústico es libre y cómo a partir de ese momento adquiere una función social por su regulación en la norma urbanística; y es precisamente entonces cuando comienza el análisis minucioso de toda la problemática inherente a la propiedad rústica, de las limitaciones y del régimen de especial protección que las leyes urbanísticas le asignan.

La postura metodológica permite un conocimiento histórico y sistemático del suelo rústico, observando su progresiva vertebración en el derecho urbanístico desde sus inicios, ciertamente modestos, hasta su actual consolidación.

El análisis de este libro advierte inmediatamente sobre las fuentes de conocimiento utilizadas por el autor, que hace uso principalmente de la norma urbanística, así como de una abundante bibliografía, rastreando la jurisprudencia surgida desde los primeros momentos.

3) La evolución del régimen jurídico de la propiedad inmobiliaria parece seguir una línea, desde su original regulación en el Código Civil hasta las leyes de 1956, 1975 y la reciente de 1990, marcada por la progresiva adquisición de una función social. Al régimen de propiedad ilimitada en el suelo no urbanizable corresponde el comienzo del análisis del autor que se remonta al siglo XIX, observando que dicha propiedad es libre, en el sentido de que el contenido de los derechos de los propietarios carece prácticamente de límites. Hasta la Ley del Suelo de 1956, que introduce el concepto de clasificación del suelo, no encontramos un régimen jurídico que distinga suelo rústico y suelo urbano. Precisamente en el suelo rústico es donde se expresan más plenamente las facultades dominicales, que serán plenas por la aplicación del Código Civil (artículos 348 y ss.)

En este momento histórico, la edificación tendrá poca trascendencia, salvo en las zonas de ensanche de la ciudad, don-

de se aplicaron las primeras técnicas jurídico-urbanísticas. Las facultades administrativas sobre este tipo de suelo serán principalmente de policía municipal e incidirán escasamente en el **ius aedificandi** de los propietarios. La evolución vendrá marcada por una restricción de las facultades edificatorias, a pesar de que solo en 1956, habrá un merma digna de consideración por el fin social que estará llamada a cumplir la propiedad. La distinción entre lo rústico y lo urbano aparecerá en la legislación sectorial, ya que no existe un Derecho Urbanístico propiamente dicho. El régimen de la propiedad rústica se gesta en políticas como la agraria, cuya transformación debe pasar por una evolución del concepto individualista de propiedad. Por otra parte, la relevancia urbanística de la propiedad no podrá surgir hasta que salga del ámbito local y se sitúe en el nivel de la política territorial.

Así, señala Bassols Comá, al analizar las posibles influencias que el derecho histórico pudo tener en la elaboración de la Ley del Suelo de 1956, que afectó escasamente a la articulación del nuevo derecho, aún cuando el carácter absolutamente novedoso de esta Ley, no impidió dejar vigente buena parte de la legislación urbanística anterior. (1)

4) Es con la Ley del Suelo de 1956 (Capítulo II del libro) cuando podemos hablar de un régimen propio del suelo rústico, determinado por la función pública de la propiedad urbanística, que va a delimitar las facultades de los propietarios. Las categorías suelo rústico-urbano se diferencian, articulándose a través de los planes y, derivado de esta clasificación, aparece el estatuto jurídico de la propiedad rústica, limitador de las facultades de los propietarios sin ningún derecho a indemnización, porque los límites y deberes de la propiedad se establecen por la Ley y los planes para garantizar su función social. (2)

Sin embargo, ya en aquella época el suelo rústico plantea importantes problemas: se ve afectado, no solo por las zonas de ensanche, sino también por los problemas derivados del fenómeno de la

segunda residencia, así como por la necesidad de ubicar determinadas industrias en áreas aisladas.

Así, el autor desarrolla un análisis de las características generales que presenta el régimen jurídico-urbanístico del suelo rústico a partir de la Ley, observando cómo, a pesar de formar parte de éste el **ius aedificandi**, su contenido era bastante limitado, entre otras cosas por las restricciones a la facultad de disponer. En todo momento la Ley pretendía preservar este tipo de suelo de los procesos de transformación urbana. Sin embargo, la aplicación de la Ley fue un fracaso, debido principalmente a las desviaciones jurisprudenciales, así como a la falta de asimilación de la doctrina. A esto se añadió la falta de efectividad práctica, dado que la definición de suelo rústico en ausencia de Plan era imprecisa en la Ley, ocasionando la inaplicación de su régimen jurídico (3). Finalmente, la legislación sectorial prescindió de las determinaciones urbanísticas que afectaban a suelo rústico.

Como consecuencia de todo ello, una Ley que aparece como norma jurídica que se adelanta a su tiempo y sin base doctrinal preexistente, pasa a ser letra muerta por la marginación en que la propia Administración la situó

5) La reforma de 1975 se hizo necesaria, como destaca el autor en el capítulo III, e intentó incidir en los aspectos más deteriorados durante la vigencia de la Ley de 1956, introduciendo alteraciones en el régimen Estatutario del, a partir de entonces, suelo no urbanizable (4). Esta nueva categoría vendrá determinada por los Planes Generales de Ordenación Urbana. Señala el autor que a pesar de la falta de referencia en la Ley a las Comunidades Autónomas por su carácter preconstitucional, están llamadas a asumir competencias en materia de Ordenación del Territorio. También destaca que, a pesar del carácter residual con que se define el suelo no urbanizable en la Ley de 1976, posee un contenido y positivo delimitado por su función social.

El suelo no urbanizable vendrá caracterizado principalmente por la desaparición

de cualquier tipo de aprovechamiento como norma general, así como por la limitación a las facultades de disposición de sus propietarios, al no poder fraccionar los terrenos por debajo de los límites de la legislación agraria (5). La novedad destacada respecto a la Ley de 1956 es la desaparición del **ius aedificandi** del contenido de la propiedad en este tipo de suelo. El estudio de la operatividad del planeamiento en suelo no urbanizable, lleva al autor a afirmar que no existen dos categorías de suelo no urbanizable (ordinario y especialmente protegido), distinción que aparece de forma poco explícita en la Ley del Suelo de 1976, y que la Ley 8/1990 sobre Reforma de Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, parece mantener en similar ambigüedad (6). En relación a ésta última, hay que señalar que el art. 7 define de forma individual las medidas tuitivas de los espacios objeto de especial protección. Existe una norma de preservación del desarrollo urbano para ambos tipos de suelo en los artículos 6 y 7, pero se trata de una norma básica (disposición adicional primera **in fine** de la Ley), que remite a las Leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas, que definirán las construcciones e instalaciones posibles en suelo no urbanizable ordinario, y al planeamiento territorial y municipal para delimitar las áreas de especial protección (suelo no urbanizable protegido). No supone, por tanto, una novedad importante lo establecido en la Ley 8/1990 para el suelo no urbanizable, salvo la expropiación-sanción a que habilita el art. 78,1 b) en los supuestos de parcelación ilegal y la posibilidad de incorporar a los patrimonios municipales del suelo los clasificados como suelo urbanizable no programado o suelo no urbanizable que se adquieran como dicha finalidad (artículo 88.2 y 99.2). Esta segunda previsión enlaza con una larga tradición por la cual la Administración ha sido la primera en aprovechar el menor precio del suelo rústico, para adquirirlo y posteriormente urbanizarlo.

6) El estudio pormenorizado de los usos y construcciones en suelo no urbanizable después de la Ley del Suelo de 1976, es objeto de un detallado análisis en el capítulo IV del libro. La construcción en suelo rústico es heredera de una política urbanística caracterizada por la especulación, de la que resulta una doble destrucción de la ciudad y del campo. Son muchos los casos de viviendas aisladas o urbanizaciones que carecen de licencia municipal o de documento urbanístico que las ordene en el espacio: casitas, chalés, urbanizaciones piratas, viviendas clandestinas o ilegales, etc. Sus problemas reflejan fielmente el comportamiento social de nuestra época basado en el culto al desarrollismo como objeto indiscutible. Dichos problemas no puedan por tanto solucionarse sin un análisis global del fenómeno, tal y como hace el autor. No es una mera cuestión de tolerancia o de legalidad/ilegalidad, porque a fin de cuentas la Ley del Suelo no nos ofrece instrumentos ni corrige los defectos de las construcciones en el medio rural. El tema no puede ser abordado desde una perspectiva meramente urbanística: hay un marco que subyace y que viene dado por la crisis de la ciudad moderna, segunda residencia, motivaciones ideológicas, consecuencias sobre la vida económica local, alteraciones en el medio ambiente, problemas de infraestructura, redes varias y comunicaciones, etc. Hay una relación directa con aspectos ecológicos y medioambientales, ignorada muchas veces por la voluntad política y reflejo de una conciencia colectiva que valora el desarrollo como objetivo único y sin discusión. (7)

La posibilidad de construir en este suelo no se establece en el artículo 86 de la Ley del Suelo de 1976 en función del volumen edificable, como ocurría en la Ley de 1956, sino en función de su destino. El autor ve positiva la supresión del coeficiente de edificabilidad de la Ley de 1956, ya que supone suprimir del contenido de la propiedad inmobiliaria del suelo no urbanizable el *ius aedificandi* si bien resultaba efectiva al li-

mitar el volumen edificable. Merece la pena destacar el esfuerzo del autor al analizar las construcciones autorizables en esta categoría del suelo, configurando los criterios que dan lugar a su autorización, en los supuestos tasados por la Ley, como conceptos jurídicos indeterminados, destacando la problemática que se produce en los casos de ausencia de Plan o en el caso de Planes poco detallados, ya que es éste el instrumento llamado a configurar los supuestos que la Ley autoriza. Posteriormente estudia el procedimiento de autorización especial para algunas de estas construcciones, así como el régimen de concurrencia imperfecta con la necesidad de licencia municipal, estableciendo los elementos que cada una de ellas debe controlar.

El régimen de usos del suelo no urbanizable también será objeto de estudio en el que se hacen notar las competencias que las Comunidades Autónomas han asumido en este tema, y que les permiten en cierto modo alterar el régimen establecido por la Ley del Suelo (8). Hago notar que el artículo 6 de la Ley 8/1990, antes mencionada, ha dejado inalterada en este punto la regulación de la Ley del Suelo, estableciendo que podrán autorizarse las construcciones que determine la legislación aplicable que en este caso, será la Ley del suelo de 1976 o de las Leyes de las Comunidades Autónomas cuando existan, en desarrollo de las competencias asumidas en sus Estatutos. La nueva Ley altera sensiblemente el régimen de usos, dado que el artículo 5 recoge con mayor detalle que la Ley del Suelo de 1976, los que pueden ser autorizados, quedando en todo subsumidos en la previsión general de ésta última, que establece la necesidad de usarlo con arreglo a su naturaleza (9). De cualquier forma dicho objetivo no se podrá alcanzar sin un adecuado desarrollo jurisprudencial.

7) El amplio estudio que el autor realiza sobre las posibilidades de ordenación a través de los distintos tipos de planeamiento, así como la problemática que

conlleva, deja notar su preocupación por evitar una utilización indiscriminada del suelo no urbanizable, analizando los distintos instrumentos y buscando soluciones en ellos. Esto queda demostrado por la atención que presta en el Capítulo V a los espacios objeto de especial protección. Partiendo del régimen general del suelo no urbanizable, que en todo caso considera aplicable a estos espacios, profundiza en la operatividad de las figuras de planeamiento recogidas por la Ley del suelo y las Leyes Autonómicas en materia de ordenación y protección de la naturaleza, determinando el alcance, carácter e idoneidad de cada uno de ellos, en relación a la normativa propia de protección de la naturaleza.

El art. 7 de la Ley 8/1990 contiene la regulación básica de las áreas de especial protección, de su destino o naturaleza que, en todo caso, no podrá transformarse. Los valores específicos a proteger serán los que aparecen en el art. 5, vinculados siempre a una explotación racional de los recursos naturales, paisajísticos, histórico-culturales, o ligados a la defensa de flora y fauna, que mantenga el equilibrio ecológico.

Hay que observar que las áreas de especial protección pueden ser delimitadas por los Planes de Ordenación territorial de las Comunidades Autónomas y por los Planes Municipales, aunque esta planificación urbanística deberá observar siempre las bases sobre el medio ambiente, cuya legislación es competencia del Estado. La Ley estatal 4/1989 de 27 de Marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y Flora y Fauna Silvestre, conecta con la planificación territorial y urbanística, pretendiendo encontrar un equilibrio, tal como se desprende de la disposición final de la Ley 8/1990.

8) El Capítulo VI aborda las situaciones de conflicto que pueden surgir en el tipo de suelo que estamos analizando, por la concurrencia de distintas competencias: urbanismo, ordenación del terreno, obras públicas, espacios de especial protección y actividades extractivas. Se examina la distribución compe-

tencial de cada sector entre Estado y Comunidades Autónomas y los instrumentos que cada cual puede utilizar en su ejercicio, destacando el autor, como muchas veces éstas se superponen y buscando una mejor articulación para mantener la protección que el suelo no urbanizable merece. Así las soluciones vendrán dadas por una adecuada interpretación de esos instrumentos, proponiendo el autor, incluso, trasladar a España las soluciones que nos ofrece el Derecho Comparado. Se busca, en fin, evitar una alteración de los usos del suelo, ordenando la articulación de competencias por parte de las Administraciones sectoriales y urbanísticas y superando la mutua ignorancia en que sus respectivas legislaciones la sitúan.

9). Ya en el penúltimo Capítulo, el autor se ocupa de la segunda de las facultades que, junto al **ius aedificandi**, definen la función pública de la propiedad inmobiliaria en suelo rústico: el **ius disponendi**. El régimen jurídico del suelo no urbanizable parte de dos fundamentos: preservar su destino y evitar su transformación urbana, de ahí la limitación a la edificación y la disposición.

Las limitaciones al **ius disponendi** se caracterizan, por un lado, por la prohibición de segrregar los terrenos en suelo no urbanizable por debajo de los límites de la legislación agraria. Observa el autor que tal restricción queda, sin embargo, desvirtuada por la ineficacia de la remisión que la legislación urbanística hace a la legislación agraria, si bien se esfuerza por encontrar una normativa anterior a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario que suple esta laguna.

La segunda limitación analizada por el autor es la prohibición de realizar parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable. Su análisis revela que dicha prohibición deviene ineficaz muchas veces por no contar con instrumentos de control adecuados, así como por la descoordinación entre la legislación urbanística e hipotecaria, problema éste último que bien podía haberse solucionado en la nueva Ley. Propone como instrumento jurídico

adecuado la licencia para parcelar en cualquier caso, entre otras razones, por haber funcionado correctamente en otros ordenamientos. La solución adoptada por el autor, contrasta con la adoptada por la Ley 8/1990, que habilita la expropiación como sanción para los casos en que se efectúen parcelaciones con la finalidad de constituir núcleos de población en suelo no urbanizable. Sin embargo, la Ley no prevé aplicar esta solución a los casos de segregación que contradigan los límites de la legislación agraria, dado el concepto técnico de parcelación. A pesar de ello opino que la Ley podría haber aprovechado la ocasión para sancionar las infracciones a la legislación agraria.

10) Por último, se analiza en el libro el contenido de la propiedad inmobiliaria en suelo no urbanizable. El estudio conduce a establecer la adecuación constitucional del régimen jurídico de la propiedad inmobiliaria en la legislación urbanística, apesar del carácter preconstitucional de la ley del Suelo de 1976. Como la capacidad de transformación del suelo no urbanizable está limitada por la función pública de la propiedad en la Ley de 1976, el contenido esencial de ésta coincide con el régimen propio del suelo no urbanizable. La Ley 8/1990 lleva a sus últimas consecuencias la desvinculación de la propiedad y el aprovechamiento urbanístico, reafirmando la anterior proposición. (10)

La identificación entre el régimen propio del suelo no urbanizable y el contenido normal de la propiedad, lleva al autor a analizar si los supuestos en que esta categoría de suelo se somete a un régimen más restrictivo, respetarán también ese contenido esencial, ya que si no fuera así, nacería el derecho a una indemnización. Concluye el autor afirmando que el régimen propio del suelo no urbanizable, no dará lugar a indemnización en ningún supuesto.

Las últimas páginas del libro conectan la referencia a las indemnizaciones con los criterios de valoración que la legislación urbanística establece para suelo no

urbanizable y que, según el autor, se ajustan poco a las posibilidades reales de utilización de los predios. Propone, pues, una reforma legislativa que aborde la problemática de la valoración del suelo en todo tipo de actuaciones urbanísticas. Esta reforma, que ya ha llegado con la Ley 8/1990, procede a establecer nuevos criterios de valoración para todas las categorías de suelo. Esperemos que consiga, no solo frenar la especulación, objeto principal según su preámbulo, sino también un ajuste al valor real de los terrenos.

11) Finalmente, voy a realizar un breve examen de la Ley 8/1990, dado que sus disposiciones pueden afectar, aunque sea escasamente, al régimen que el autor desarrolla en la obra que he comentado.

Esta Ley nace con la finalidad de poner freno a la especulación y fuerte incremento del precio del suelo, dado que la legislación vigente hasta ahora (principalmente la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, conforme al Texto Refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976 de 9 de Abril) resultó positiva en muchos aspectos y logró suplir carencias importantes de la Ley de 1956, pero se ha revelado insuficiente por la excesiva permisividad de que disfrutaban los propietarios del suelo llamados a realizar las tareas de urbanización y edificación, así como por la rigidez e incluso ausencia de instrumentos con que contaba la Administración para obligar a los particulares a la ejecución de estas tareas, cosa que incide directamente en el mercado inmobiliario.

Apuntando a este objetivo, la nueva Ley ha centrado su atención en el suelo llamado a la edificación, siendo escasas las referencias al suelo no urbanizable. A pesar de ello, no se puede desdeñar, dado que ha procedido a redefinir el derecho de propiedad inmobiliaria, radicalizando su función social; y hay que tener en cuenta que el estudio del régimen jurídico de cualquier tipo de suelo, parte del estatuto general de la propiedad, que en cada momento definirá los



deberes y facultades de los propietarios, sin bien una cosa es la propiedad inmobiliaria y otra la propiedad agraria.

La función de la propiedad se encuentra muy vinculada a distintas competencias sectoriales, entre ellas el urbanismo, por lo cual su estatuto no es uniforme, sino que cada Comunidad Autónoma contribuye a su determinación. De cualquier forma, el art. 33.2 de la Constitución dice que "La función social de estos derechos (propiedad privada y herencia), delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes". La Ley 8/1990 procede a esta labor dinamizando el proceso urbanístico, mediante la adquisición gradual de facultades urbanísticas por parte de los propietarios, a medida que se avance en el proceso de urbanización, y todo ello incorporando el elemento temporal al contenido de la propiedad, que es la gran novedad de esta Ley. Esas facultades determinarán el valor de la propiedad en cada momento del proceso de urbanización. Así, los Planes adquieren garantía de ejecución y su incumplimiento podría dar lugar a la pérdida de las facultades urbanísticas de los propietarios o a responsabilidad de la Administración si ella fuera la causante de esa inejecución.

Los principios generales contenidos en el Capítulo I del Título I de la ley marcan pautas en el proceso de socialización de la propiedad que comenzó con la Ley del Suelo de 1956. Teniendo en cuenta que la propiedad urbanística es mixta (propiedad privada y patrimonios públicos del suelo), la nueva Ley se orienta hacia una debilidad de la propiedad urbana frente al interés general, dada su propia naturaleza y evolución.

La incorporación a la Ley de unos preceptos referidos al suelo no urbanizable ha sido objeto de críticas, tal y como sucedió con la Ley del Suelo de 1976. La edificación es excepcional y, por ello, se atribuye al suelo no urbanizable un valor inicial en función de la capitalización de rentas de que sea susceptible, dado que nunca llegará a tener un valor urbanístico, salvo que una modificación del Plane-

amiento lo cambie de categoría. La frontera entre el valor inicial y el urbanístico estaría en la adquisición de la condición de solar. De esta forma, este tipo de suelo se desvincula del proceso de desarrollo urbano, si bien existe la posibilidad de expropiarlo para integrarlo en el patrimonio municipal del suelo (artículo 99 y 100 de la Ley). El contenido negativo del estatuto de la propiedad del suelo no urbanizable, no implica sin embargo que no tenga un contenido positivo que vendrá dado por la función social que está llamado a realizar.

La Ley 8/1990 contiene sólo tres preceptos dedicados al suelo no urbanizable: uno de carácter general, sobre la vinculación del suelo no urbanizable a destinos no urbanísticos; otro, en cierta manera permisivo, remite a efectos de construcciones e instalaciones a la legislación aplicable, que lo mismo puede ser sectorial que urbanística; y finalmente, otro referido a la preservación de espacios objeto de especial protección (artículos 5, 6 y 7 de la Ley). Los aspectos urbanísticos, se encuentran sobre todo en el segundo de ellos, que pueden erigirse en puerta abierta a la discrecionalidad administrativa, a favor de presiones privadas o de rigores excesivos como ocurrió en la legislación precedente que, en lo esencial, sigue en vigor.

La valoración de la obra no puede ser más positiva a la vista de la nueva Ley del Suelo: si bien algún momento sus interpretaciones o conclusiones podrían ser forzadas, siempre pretende una utilización restrictiva del suelo no urbanizable para su protección, con lo cual dichas soluciones deben ser bien recibidas. En cualquier caso, el análisis se ciñe a la Ley y valora las posiciones que en cada momento adopta la jurisprudencia, lo cual de juego al régimen proteccionista que propone. Además, las previsiones de la nueva Ley apuntan a un régimen de usos y construcciones más limitado y adecuado a la naturaleza de este suelo, con lo cual las previsiones del autor resultan plenamente aceptables, a pesar de ser anteriores a la Ley:

## NOTAS

- (1) Vid. al respecto **Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español. (1812-1956)**, de Martín BASSOLS COMA. Ed. Montecorvo, Madrid 1973, p. 565 y ss.
- (2) Acerca del giro conceptual de la propiedad a partir de la Ley de 1956, ver **Lecciones de Derecho Urbanístico**, de Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y Luciano PAREJO ALFONSO, Ed. Civitas, S.A. Madrid 1981, p. 94 y ss.
- (3) Esa era la tónica dominante tras la aprobación de la Ley de 1956, y lo siguió siendo durante largo tiempo. Veinte años después de su aprobación, sólo existen 600 planes municipales en todo el territorio español, es decir, sólo el 7,5% del territorio español está planificado urbanísticamente; aunque un porcentaje mayor es objeto de otras figuras (Ej. Normas subsidiarias).
- (4) Señala Tomás Ramón FERNANDEZ en su **Manual de Derecho Urbanístico** Ed. Publicaciones Abella, Madrid 1990, p. 25 y 26, que el proceso de gestación de la reforma de la Ley de 1956, fue largo. Se inicia en 1972 con la publicación de un documento. El porqué de una reforma que pretendía justificar el fracaso de la Ley a partir de sus errores iniciales, y en el que brillaba por su ausencia la autocritica.
- (5) Vid al respecto los art. 85 y 86 de la Ley del Suelo y el art. 44 del Reglamento de Gestión Urbanística, preceptos que, tal como destacan Jurisprudencia y doctrina, son normas de aplicación directa sobre el territorio y vinculantes al ejercicio de la potestad de planeamiento.
- (6) Así se desprende de los artículos 6 y 7 de la mencionada Ley:
- Art. 6: "Las construcciones e instalaciones autorizables en esta clase de suelo serán las que se determinen en la legislación aplicable. En todo caso habrá de garantizarse la preservación del mismo del proceso de desarrollo urbano".
- Art. 7: "El planeamiento territorial y urbanístico podrá delimitar áreas de especial protección en las que estará prohibida cualquier utilización que implique transformación de su destino o naturaleza, lesione el valor específico que se quiere proteger o infrinja el concreto régimen limitativo establecido por aquel..."
- (7) Un trabajo curioso respecto a los problemas de vivienda ilegal y segunda residencia, el editado por la Diputación Provincial

Valenciana en 1983 **Urbanismo y Medio Rural**. Se trata de un libro colectivo que analiza desde distintos puntos de vista la problemática originada en esta Comunidad por la Urbanización en suelo rústico.

- (8) Ver al respecto **Comentarios a la Ley de Valoraciones y Régimen Urbanístico del Suelo** de Jesús GONZALEZ PEREZ, Ed. Civitas Madrid, 1991. Recoge dos supuestos de regulación detallada en materia de autorizaciones a la edificación en la Leyes de las Comunidades Canarias y Gallega.
- (9) Art. 5 de la ley 9/1990 sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del suelo no urbanizable, o denominación equivalente atribuida por la legislación autonómica, no podrán ser destinados a fines distintos del agrícola, ganadero, cinegético y en general, de los vínculos a la utilización racional de los recursos naturales, conforme a lo establecido en la legislación que los regule, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente."
- (10) Ver al respecto **La Propiedad Constitucional. El Estado Jurídico del Suelo Agrario** de Javier BARNES VAZQUEZ, p. 287 a 479, dónde se analiza con profundidad el contenido esencial de la propiedad en el marco de la Constitución Española de 1978.

Carmen RUIZ CONDE

SUAY RINCON, JOSÉ: *Las sanciones administrativas*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1989, 221 pp.

1. Las sanciones administrativas es un tema complejo que está marcado por el déficit de legitimación que la Administración tiene para sancionar, puesto que ella está adscrita al poder ejecutivo y la función de juzgar corresponde con exclusividad al poder judicial (art. 117. 3. CE). Este socavamiento de la división de poderes que implica la potestad sancionadora de la Administración tiene una justificación en el art. 25 CE que admite la posibilidad de este tipo de sanciones y asimismo en el art. 45. 3. La cuestión que se plantea entonces es cómo compatibilizar la exclusividad judicial de la potestad sancionadora y el otorgamiento de esta prerrogati-

va a la Administración que la propia Constitución concede (García de Enterría). La tensión producida por estas dos tesis contrapuestas determina decisivamente el tema objeto de análisis y a desbrozar el camino y sugerir soluciones para resolver esta dificultad se dirige la monografía de J. Suay Rincón.

Las sanciones administrativas no pueden considerarse en la actualidad como un campo autónomo e independiente de la Administración, puesto que no existen "ámbitos exentos" (chocaría con el principio de legalidad de la Administración), lo cual implica que para evitar esa situación hay que aplicar los principios penales sancionatorios a las sanciones administrativas. Esto, sin embargo, no ha estado siempre tan claro en la doctrina española, puesto que una parte de ella (Garrido Falla, Villa Palasí, A. Nieto y Montoro Puerto) han defendido la sustantividad propia de las sanciones administrativas y otra (Parada Vázquez, García de Enterría, L. Martín Retortillo, Cerezo Mir y Bajo Fernández) su carácter esencialmente penal. Suay dedica una gran parte de su trabajo a demostrar, y es hilo conductor del trabajo, que no existe diferencia de naturaleza entre los principios que informan las sanciones administrativas y la penales, con lo cual las garantías de los administrados habrían de quedar siempre a salvo.

2. La monografía está dividida en tres partes: en la primera, plantea el tema objeto de estudio, las críticas al actual estado de la cuestión de las sanciones administrativas (pág. 22 y ss. y especialmente 28 y ss.) y finalmente el debate doctrinal que se plantea en España con las dos tendencias claramente definidas a las que se ha aludido anteriormente (pág. 34 y ss.).

En la segunda parte la tesis mantenida es que las sanciones administrativas y penales son idénticas. A demostrar ello dedica este capítulo. En el primer apartado pone las bases de su tesis, define las sanciones administrativas y analiza los elementos del concepto, destacando el hincapié que el autor pone en el procedimiento jurisdiccionalizado de imposición

de sanciones administrativas debido a que las distintas fases del procedimiento se atribuyen a sujetos diferentes (pág. 57). Más adelante desmonta los argumentos de aquella doctrina que ha mantenido la existencia de diferencias cualitativas entre las sanciones penales y administrativas. Esta doctrina, desarrollada sobre todo en Italia, fundamenta las diferencias en que las secciones administrativas protegen el interés público (Benvenuti, Pagliaro, etc.), o bien forman parte de un ordenamiento particular, el administrativo (Ottaviano) y en este contexto las sanciones sirven para la protección de las necesidades e intereses de la Administración (pág. 74 y ss.). Esta última teoría parte de la autonomía de la Administración, lo cual hoy no es aceptable, puesto que ésta depende de la Constitución y de los principios que la informan. En relación con la teoría del interés público, Suay mantiene que éste existe cuando la Administración concede una licencia o expropia un bien, pero no cuando impone una sanción. Matiza acertadamente que también aquí existe un interés público, pero diverso del primero. Con ello concluye que las sanciones administrativas no tienen una finalidad diferente que las penales e incluso existen fines idénticos en ambas (pág. 79 y ss.).

El ilícito administrativo durante mucho tiempo fue considerado diverso del penal en Alemania sobre la base de que este último protege un bien jurídico frente a los delitos, mientras que en el caso de infracciones administrativas su trascendencia no va más allá de la esfera de los intereses de la Administración (pág. 87 y ss.). La diferencia se fundamenta también en consideraciones culturales o morales, subyacentes a la infracción de las normas penales. En la actualidad, sin embargo, estas diferencias han desaparecido, hasta tal punto que una infracción administrativa puede convertirse mañana en una penal y viceversa (pág. 96 y ss.).

En esta línea de examen de las identidades y diferencias entre las sanciones administrativas y penales, forzoso es reconocer su diversidad cuando se alude al

sujeto que las impone. Las sanciones penales provienen del juez, mientras que en el caso de las administrativas corresponden su imposición a una autoridad administrativa. Sin embargo, es cierto, como destaca Suay Rincón, que la imparcialidad en el caso de estas últimas es distinto de la imparcialidad meramente administrativa, puesto que un órgano administrativo instruye y otro resuelve. Asimismo alude a que existen analogías importantes entre el procedimiento administrativo sancionador y el proceso penal, puesto que los principios que se aplican son válidos para ambos: presunción de inocencia, libertad de apreciación de la prueba, motivación de las resoluciones, prohibición de la *reformatio in peius*, etc. Sin embargo, es también nítido que existen diferencias entre ambos procedimientos, fundamentalmente debido a la mayor gravedad de las sanciones penales y a su aptitud para convertirse en penas privativas de libertad (pág. 108 y ss.).

En la última parte del trabajo, Suay nos ofrece un estado de la cuestión del tema objeto de estudio en el Derecho Comparado, para posteriormente abordar una reconstrucción de las sanciones administrativas a la luz de la Constitución. En relación con el primer apartado mantiene que en Francia y Gran Bretaña el poder sancionador de la Administración está muy constreñido, mientras que en Alemania e Italia se ha desarrollado a raíz de sus leyes de despenalización, pero en cualquier caso observa él, incluso en estos dos últimos Derechos la situación originaria es diferente a la española, puesto que es la jurisdicción penal quien se ocupa en monopolio del conocimiento de las infracciones administrativas (pág. 119). Es decir, en los Derechos alemán e italiano el punto de partida es justamente el contrario que en el Derecho español: en ellos existe de entrada un monopolio del juez penal, pero por razones pragmáticas se ha trasladado a la Administración ciertas funciones sancionadoras. Contrariamente, en el Derecho español, la Administración históricamente ha gozado de autonomía y libertad en el ejercicio del

poder sancionatorio, de espaldas a los principios que configuran el Estado de Derecho, y de ello son reveladores dos párrafos de García de Enterría y López Menudo que Suay acoge en su monografía (págs. 161 y 162). Teniendo en cuenta esta perspectiva la Constitución española sujeta a una disciplina drástica el ámbito de la potestad sancionadora administrativa, con lo cual se ha reconducido el tema de las sanciones administrativas y se ha aproximado nuestro Derecho al Comparado, si bien partiendo de puntos de partida opuestos.

Ya antes de la Constitución el Tribunal Supremo en los años setenta estableció que si no existen normas administrativas sancionadoras, eso no significa habilitaciones en blanco a la Administración, sino que es necesario acudir a los principios del Derecho penal. Que el Tribunal Supremo mantuviera tal tesis en aquellos años era profundamente innovador a tenor del lastre histórico que llevaba consigo las sanciones administrativas. La promulgación de la Constitución de 1978 significa un cambio cualitativo en la materia y la acomodación de la potestad sancionadora de la Administración a los principios del Estado de Derecho.

José Suay realiza en esta tercera parte de su trabajo un esfuerzo importante de adecuación de las sanciones administrativas a los principios propios del Derecho penal, para lo cual contaba con un sólido fundamento en la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. La base del cambio se encuentra esencialmente en los arts. 25. 1 y 24 CE, si bien también en algún otro (arts. 9. 3 y 45. 3) aparecen apoyos para el desarrollo de su tesis. El art. 25. 1 introduce la reserva de ley en la esfera sancionadora, aunque el término legislación es ambiguo y hubo resistencias a su aplicación (Tomás-Ramón Fernández), y la infracción penal y administrativa son tratadas de forma unitaria y conjunta (pág. 171 y ss.). Ambas cuestiones fueron consolidadas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Sanz Gandasegui). La reserva de ley no excluye la intervención

del reglamento en la materia. La dificultad se plantea en el establecimiento de los límites entre ambas normas. Es este un tema nuclear que, en mi opinión, el autor de la monografía no desarrolla suficientemente. Hace algunos apuntes y trae a colación a alguna doctrina penalista, pero la cuestión merecía una mayor atención. El art. 24, a diferencia del art. 25. 1, no ofrece a priori una lectura unitaria del fenómeno sancionador, pero una STC de 8 de Junio de 1981 sí que lo hace, lo cual significa que los principios subyacentes a ese artículo son aplicables al procedimiento administrativo sancionador. El Tribunal Constitucional ha reafirmado esta tesis en la sentencia anteriormente citada y en la de 3 de Octubre de 1983. Con ello se ha situado sobre bases nuevas el poder sancionador de la Administración y se ha producido un cambio cualitativo en relación con la materia a partir de la Constitución que la ha dignificado y acomodado a los principios rectores del Estado de Derecho.

3. De aquel sistema represivo pre-becariano como fue calificado el tema de las sanciones administrativas por el profesor García de Enterría antes de la Constitución al estado actual de la cuestión se ha recorrido un largo camino, en el que José Suay ha colaborado activamente y con acierto y que pone de manifiesto en su monografía. En la actualidad, en el procedimiento administrativo sancionador el administrado goza de las garantías que ofrecen los principios del Estado de Derecho, aproximadamente las mismas que se encuentran en el proceso penal. Esta es precisamente una de las tesis centrales desarrollada y defendida en el trabajo: que no existe diferencia de naturaleza entre las sanciones administrativas y penales y que, por tanto, los principios del proceso penal son los mismos que los del procedimiento administrativo sancionador. Esta tesis ha sido defendida incluso antes de la Constitución por el Tribunal Supremo y posteriormente confirmada por el Tribunal Constitucional, por lo que los principios de uno y otro procedimiento, con ciertos matices, son los mismos.

La obra de José Suay no sólo es muy meritoria por lo que dice, sino también por lo que sugiere, como, por otra parte, pone de manifiesto el profesor Tomás-Ramón Fernández en el prólogo, y al hilo de esto último surgen algunas cuestiones a las que quisiera brevemente aludir. Es cierto que el camino recorrido desde antes de la Constitución (mucho más si el tema se examina desde una perspectiva histórica) hasta la actualidad ha sido esencial y de ello se benefician directamente los administrados, pero, a mi juicio, que da otra parte por recorrer. No es posible olvidar que, mientras en países como Italia o Alemania que han admitido la potestad sancionadora de la Administración, de entrada al juez penal le correspondía el conocimiento de las infracciones administrativas, en España esa función correspondía a la Administración, que actuaba con autonomía al margen del tercer poder, lo cual es un residuo del absolutismos. Este punto de partida supone un lastre para el tema de las sanciones administrativas, pues el hecho cierto es que, en la actualidad, aunque haya dos órganos administrativos que conocen del procedimiento sancionador (uno instruye y otro resuelve) y se apliquen los principios del proceso penal, en definitiva es la Administración la que reprime, y a veces con sanciones muy fuertes (hasta cien millones de pesetas; por ejemplo, art. 5. 1 de la Ley 34/1987 de 26 de Diciembre en materia de juegos de suerte, envite o azar, o bien art. 35 de la ley 11/1990 de 13 de Julio de la Comunidad Autónoma de Canarias de prevención del impacto ecológico). Esta situación crea cierta inseguridad jurídica y afecta a la división de poderes (elemento esencial del Estado de Derecho), y aunque es cierto que la Administración debe intervenir puesto que está próxima a los hechos, la situación actual podría y debería ser mejorada (por ejemplo, suspendiendo la efectividad de la sanción hasta que recaiga una sentencia definitiva, aunque eso exige también un funcionamiento más rápido de los Tribunales).

Estas reflexiones se realizan al hilo de las sugerencias que plantea el trabajo de José Suay, del que finalmente quisiera destacar la claridad y amenidad con que está escrito.

Ricardo GARCIA MACHO

EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS JUZGADOS: *Régimen jurídico y económico de los funcionarios de la Administración Local (Tomos I y II)*. Madrid, 1990, 446 y 901 pp.

La legislación funcionarial de este país no puede decirse que se caracterice por su sistematicidad y transparencia. Al contrario. Los que se dedican a la gestión del personal público saben, con creces, que esta tarea es difícil, porque deben enfrentarse a una normativa confusa, solapada y troceada que contribuye a hacer más incómoda e ingrata la ya de por sí incómoda actividad de administrar recursos humanos.

Si nos fijamos en el mundo local, la situación todavía se agrava y complica más. Varias causas contribuyen a ello. El Estado debe dictar leyes de carácter básico que, dada su naturaleza, se aplican a todas las Administraciones Públicas; pero también debe dictar normas específicas dirigidas a los funcionarios de Administración Local en temas, por ejemplo, de retribuciones, movilidad, relaciones de puestos de trabajo, etc., y que, asimismo, tienen carácter básico. A su vez, las Comunidades Autónomas ejercen sus competencias en la materia y legislan cuando lo creen oportuno o lo consideran necesario. Y, finalmente, las Corporaciones Locales, ejercitando su derecho constitucional a la autonomía, también actúan con profusión en el ámbito de la política de personal y adoptan en torno a éste decisiones de importancia. Todo un complejo mosaico de competencias que se interfieren entre sí, se solapan unas sobre otras y, llegado el caso, crean situaciones claras de discrepancia o conflicto

El panorama no puede decirse que sea ni optimista ni satisfactorio. Esto lo saben muy bien los funcionarios locales que, por razón de su especialización, conocen y resuelven o proponen la resolución de los temas de personal en Ayuntamientos y Diputaciones; y también las autoridades locales que, con frecuencia, se ven atrapadas en un mar de dudas cuando deben adoptar decisiones de importancia que afecten a los funcionarios y trabajadores a sus órdenes. A veces, lamentablemente, lo que sucede es que, ante tanta ambigüedad, tanta indefinición, tanta complejidad en las normas que se aplican, se opta por la vía de la ruptura legal cuando no de la clara arbitrariedad o de la simple ignorancia del precepto.

De alguna manera, para paliar este criticable estado de cosas, los autores y editoriales se dedican a publicar libros que sirvan para ayudar a funcionarios, autoridades y profesionales en su difícil misión de asesorar, decidir, litigar o resolver cuestiones de personal. Dentro de esta filosofía cabe colocar los dos volúmenes de "El Consultor de los Ayuntamientos" que ahora comentamos y cuyo título es, de por sí, lo suficientemente revelador y significativo. Se trata de explicar y desarrollar el actual régimen jurídico y económico de los funcionarios locales, objetivo nada fácil si nos atenemos a las dificultades ya expuestas; y si tenemos en cuenta la normativa incompleta y de diferente procedencia que, hoy está en vigor, o que al menos pensamos que lo está, con referencia a los funcionarios de las entidades locales.

El volumen primero tiene un contenido más doctrinal y explicativo, ya que, en sucesivos capítulos, se va desmenuzando el régimen legal de los funcionarios locales, siguiendo la sistemática tradicional que hace referencia a selección, adquisición y pérdida de la condición funcionarial, situaciones administrativas, derechos y deberes, incompatibilidades, responsabilidad y régimen disciplinario, sin olvidar la peculiar diferenciación entre funcionarios propios de cada Corporación y funcionarios con habilitación de

carácter nacional. Por su parte, el volumen segundo es más bien una exposición dirigida a plasmar, en sus páginas, los textos legales y reglamentarios estatales, autonómicos y específicamente locales con el fin de que el lector los encuentre fácilmente agrupados y ordenados.

En nuestro país, tan dado a la legislación abundante y reiterada, cuando se haga por poner en ella un poco de orden y por facilitar a las personas interesadas unos medios de fácil y pronta localización de la misma, hay que saludarlo con gratitud. Estas ideas valen para cualquier clase de normativa a la que nos acerquemos y por la que sintamos curiosidad de simples profanos o de hombres cultivados en una determinada disciplina. Pero valen de un modo especial si nuestro punto de referencia es, como en el caso de la obra comentada, la legislación propia de los funcionarios locales. Entonces, dadas las características y singularidades de dicha legislación, la utilidad de las publicaciones que la comentan, agrupan o sistematizan se acrecienta y alcanza cotas insospechadas.

Vicente M<sup>a</sup> GONZALEZ-HABA

UNIVERSIDAD DE CANTABRIA E ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE CANTABRIA: *Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria y Sentencias civiles de la Audiencia Provincial*. Enero-Junio 1990, Santander, 1.991, 973 págs.

1.- Fruto de la colaboración entre dos instituciones cántabras, la Universidad y el Ilustre Colegio de Abogados, ha aparecido recientemente la colección ordenada, sistematizada y numerada de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia y de la Audiencia Provincial de Cantabria, denominación esta última que ha venido a sustituir a la asignada en su momento, hace ya siglo y medio, de conformidad con la división provincial de JAVIER DE BURGOS.

Ambas instituciones cumplen así, como se indica en la presentación de la obra, con sus fines estatutarios, al tiempo que ofrecen un instrumento especialmente útil para los operadores jurídicos, utilidad que, como veremos, no se circunscribe al ámbito regional.

Con este tipo de iniciativas, la Universidad se abre a la sociedad con el deseo de estar presente en su vida profesional y cultural. Intenta con ello remediar la realidad anecdótica, pero no por ello menos significativa, de que la ubicación física de los centros universitarios, también en Cantabria, ha provocado su distanciamiento, no sólo físico, de la vida local.

Frente a quienes, en la era tecnológica, reprochando el excesivo bagaje teórico de las Humanidades, afirman la escasa utilidad social de las mismas, esta obra viene a demostrar que también las carreras de "Letras" pueden ofrecer importantes instrumentos prácticos en los que proyectar los conocimientos acumulados. El pragmatismo, la utilidad inmediata, no debe ser sin embargo el parámetro que legitime la existencia de estos estudios. Existen otras muchas razones, que no es éste el momento de recordar.

2.- En este primer tomo, de muy correcta factura (encuadernación en guaflex, imitando pergamino, serigrafiado con el título y los escudos de los editores con una composición muy acertada) se contienen las 1.040 sentencias emanadas durante el primer semestre de 1990. Cada sentencia ha sido numerada por marginales, con indicación del Tribunal y Sala o Sección (en el caso de la Audiencia Provincial) que la dicta, fecha de su publicación y magistrado ponente. Se añade después una breve referencia sinóptica, no un comentario, que describe conceptualmente las cuestiones más importantes que aborda la sentencia. Los conceptos empleados se recogen, al final, en un índice alfabético que ayuda a la localización de sentencias por materias.

Esta primera edición (1.500 ejemplares), casi experimental, ha corrido a cargo de un pequeño equipo de seis personas dirigidos por el Decano de la Facultad de

Derecho, LUIS MARTIN REBOLLO. Se trata de un grupo de personas que, a título muy diverso, y al margen de sus ocupaciones habituales, vienen colaborando en diferentes áreas de la Facultad y que, en esta ocasión, han sido becados por el Ilustre Colegio de Abogados de Cantabria. Se han enfrentado, acertadamente, con la ordenación, lectura, recensión y elaboración de índices. Más tarde, dos componentes de este equipo se encargaron de la siempre laboriosa corrección de pruebas de las 973 páginas de que consta este primer volumen que, pese a su origen casi artesanal, ofrece una calidad muy similar a la de repertorios análogos de mayor tradición editorial.

3.- La actividad en el período enero-junio de 1990 del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, por lo que a sentencias dictadas se refiere, se resume del modo siguiente:

Sala	Sentencias	Porcentaje
De lo Civil y Penal	2	0,28%
De lo Contencioso-Admivo.	375	51,65%
De lo Social	349	48,07%

De estos datos pueden extraerse, puestos en relación con la competencia jurisdiccional de las Salas del Tribunal Superior, algunas conclusiones.

En primer lugar debe destacarse que la actuación de la Sala de lo Civil y Penal, de acuerdo con el artículo 73 de la Ley Orgánica del Poder judicial (en adelante, LOPJ) y dado que en Cantabria no existe Derecho foral, se circunscribe al conocimiento de las demandas de responsabilidad civil o penal en que puedan incurrir determinadas personas aforadas por razón de su cargo (Parlamentarios autonómicos y miembros del Consejo de Gobierno y Magistrados, Jueces y Fiscales que ejerzan en la región); no debe, pues, extrañar que sean tan sólo dos las sentencias dictadas e incluso sería deseable que este número se redujese. Las dos sentencias, absolutorias, fueron dictadas en sendos procesos iniciados contra un diputado regional en el tiempo en que comienza a enrarecerse el clima político de

la región y se intenta trasladar la tensión política a los Tribunales. El resultado final de esta situación se ha conocido bien recientemente y no merece la pena que hagamos ahora recordatorio del mismo ni del daño que ha causado a las instituciones regionales desde el punto de vista de la confianza popular. Sería deseable que al menos el Poder Judicial no fuera instrumentado para las luchas políticas que, creo yo, deben tener por foro el parlamento y las urnas y no los Tribunales, salvo contadas excepciones.

Para la valoración de las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo conviene hacer una breve referencia a la problemática suscitada desde la aprobación de la Ley de Planta y Demarcación Judicial (en adelante, LPDJ) en relación con la actuación de esta Sala hasta que, en el futuro, se pongan en funcionamiento los Juzgados del mismo orden, de acuerdo con lo dispuesto en la LOPJ. Esta ley estructura orgánicamente la jurisdicción contencioso-administrativa disponiendo la creación de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, y las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia en cada Comunidad Autónoma, de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo. También señala la competencia jurisdiccional de cada uno de estos órganos. Finalmente, en la Disposición Transitoria Trigésimocuarta, ordenaba al Gobierno que, en el plazo de un año, elaborase varios proyectos, entre ellos el de Planta judicial, de cuya aprobación como ley dependía la real puesta en funcionamiento de la LOPJ, y el de una nueva ley procesal del contencioso-administrativo.

Pero tres años más tarde, cuando finalmente se publicó la LPDJ, ésta no dispuso la creación de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo; tampoco, hasta la fecha, se ha producido la reforma de la ley jurisdiccional que acomode el proceso contencioso-administrativo a las variaciones orgánicas producidas. Dejando a un lado los imperativos determinantes de estas ausencias, lo cierto es que este orden jurisdiccional se encuentra ahora inmerso



en una situación transitoria que provoca no pocas dudas interpretativas, especialmente en materia de competencia y recursos contra las decisiones judiciales.

Así, ha sido especialmente interesante la polémica sobre la subsistencia del recurso de apelación en tanto no se de regulación al recurso de casación contencioso-administrativo. Esta cuestión ha sido resuelta, no obstante, por Auto del Pleno de la Sala tercera del Tribunal Supremo de fecha 20 de marzo de 1990 en el que, interpretando la medida transitoria contenida en el artículo 58 de la LPDJ, se declara la provisional subsistencia del recurso de apelación ante el Tribunal Supremo de las sentencias dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.

No es este el momento de comentar dicho Auto cuya mención he realizado tan sólo por el interés que me mueve a traer aquí a colación estas cuestiones, y que no es otro que el de llamar la atención sobre la influencia que esta situación provisional tiene en el valor de las sentencias de la Sala cuyas decisiones han sido publicadas en la obra que comentamos.

Dé la circunstancia de que contra tales sentencias quepa recurso de apelación ante el Tribunal Supremo (de acuerdo con la interpretación contenida en el mencionado Auto y exceptuando las sentencias a que se refiere el artículo 53 LPDJ) se deduce su menor importancia jurisprudencial aunque no dejarán, por ello, de ser menos interesantes. Lo que no puede ponerse en duda es la importancia futura que, con la superación de esta situación transitoria, tendrán las decisiones de esta Sala cuyo valor jurisprudencial a falta de una ulterior instancia (exceptuando aquellas sentencias dictadas en única instancia y contra las cuales, artículo 58 LOPJ, cabrá casación ante el Tribunal Supremo) será entonces incuestionable. Llegado tal momento se dará satisfacción a lo dispuesto en el artículo 152.1 de la Constitución cuyo párrafo segundo determina la existencia, en las Comunidades Autónomas, de los Tribunales

Superiores de Justicia como órganos que culminan la organización judicial en el ámbito territorial autonómico.

En el orden social se resuelve por la Sala correspondiente del Tribunal Superior el recurso de suplicación contra sentencias de los Juzgados (además de algunos asuntos de que conoce en primera instancia, artículo 7 del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral de 27 de abril de 1.990) y contra sus decisiones cabe tan sólo el recurso de casación para unificación de doctrina. La jurisprudencia de la Sala se muestra, en este orden, en el máximo grado de virtualidad que a los Tribunales Superiores reconoce una LOPJ plenamente desarrollada en este ámbito jurisdiccional. De ahí que esta jurisprudencia sea de especial interés no sólo en la Comunidad cántabra sino que trascienda a ésta en cuanto pueda servir para fundamentar un recurso de casación para unificación de doctrina contra sentencias de los Tribunales Superiores de otras Comunidades Autónomas.

Finalmente se incluyen las 314 sentencias civiles que en este período han dictado las Secciones 1ª y 2ª de la Audiencia Provincial. Acertadamente se ha preferido no emplear, en el título de la obra, el término jurisprudencia para este conjunto de sentencias cuya menor importancia jurídica no disminuye en absoluto su interés. Hay que tener en cuenta que un número elevado de las mismas resultan, por razón de la cuantía, irrecurribles en casación y, por tanto, suponen decisión de última instancia sobre el asunto sometido a su conocimiento. Esta circunstancia aumenta el valor forense de la sentencia cuyos criterios podrán ser eficazmente invocados en otros asuntos similares formando un pequeño cuerpo doctrinal cuyo conocimiento puede resultar altamente interesante.

4.- La obra se cierra con dos índices, alfabético por conceptos y cronológico, de las sentencias dictadas por cada Sala. Se echa quizás en falta, por quienes estamos acostumbrados al uso de otros repertorios, un índice de disposiciones normativas que desde aquí proponemos para

ediciones futuras aunque los existentes se manifiestan suficientes para localizar las sentencias mientras éstas no superen en mucho su cifra actual. También sería aconsejable que el volumen correspondiente al segundo trimestre de 1990, cuya aparición se anuncia, contuviese el índice anual completo y no sólo el semestral.

Nos encontramos, en resumen, con una obra de extraordinaria utilidad para prácticos y académicos; con ella se nos brinda la oportunidad de tener a mano un instrumento de sencillo manejo que permite conocer las interpretaciones normativas de los órganos jurisdiccionales cántabros, al tiempo que la Universidad, a través de su Facultad de Derecho, desarrolla, como se dice en la presentación, una tarea de extensión de la cultura jurídica y de participación en la vida social de la región.

MARCOS GOMEZ FUENTE

BOSCH/SCHMIDT: *Praktische Einführung in das Verwaltungsgerichtliche Verfahren* 4 Auflage. 1988.

El estudio de Edgar Bosch y Jörg Schmidt sobre la jurisdicción contencioso administrativa tiene una peculiaridad esencial respecto a los demás manuales al uso, al incluir sistemáticamente junto al comentario doctrinal, muestra o copia integral de cada una de las resoluciones judiciales y escritos que los Beteiligte o "partes procesales" pueden presentar, así como ejemplificación mediante supuestos planteados ante los Tribunales. Este dato del tratamiento sistemático ha de tenerse presente por el interesado en acudir con plena certeza a ejemplos (también tiene este carácter en este extremo la clásica obra de K. Stern "Verwaltungsprozessuale Probleme in der öffentlichen Arbeit") o formularios, pues lo normal es que en los libros sobre la jurisdicción contencioso-administrativa, como es el caso, por ejemplo, de Kopp, Frank, Langrehr o Klein la ilustración sea abundante pero no estructural.

Desde la perspectiva que se propone, eminentemente práctica, estamos ante una obra completa sobre la jurisdicción contencioso administrativa en Alemania ya que no elude el tratamiento de ninguna de las instituciones básicas del tema, a diferencia de Tschira-Schmitt Glaeser que se centran en las demandas, o Stern, que no aborda trámites esenciales del proceso.

Los autores se ocupan de la legitimación, la vía administrativa y la demanda por inactividad, bajo el enfoque general de las condiciones de la demanda para que el juez pueda entrar a conocer del asunto (Sachurteilvoraussetzungen). Este enfoque no es novedoso ni criticable (ule, Scholler-Bross y Martens siguen igual orientación) pero, ciertamente, no logra un estudio integral de cada una de las demandas. Es mejor la presentación de Tschira-Schmitt Glaeser, que aborda específicamente cada una de las Sachurteilvoraussetzungen en relación con los requisitos de cada demanda. En esta línea debería conectarse el apartado del "Control de normas" con el capítulo de la demanda declarativa, en especial tras la publicación de Siemmer ("die Normenhontrolle durch Feststellungsklage. Ein Beitrag zur Frage des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes gegen rechtswidrige Normen"), ya que sólo por el cauce procesal de esta demanda puede identificarse un control de los derechos subjetivos del particular.

Al incluir un título sobre las formas de terminación del proceso distintas a la resolución por sentencia del fondo del asunto, está restando relevancia al capítulo de la demanda y la contestación del demandado. Esto no sería especialmente relevante (tampoco el hecho de no tratar la figura del allanamiento) si no fuera porque también carga en aquel la típica figura de la Erledigung o "resolución" del asunto, en lugar de hacerlo junto a la Fortsetzungsfeststellungsklage dentro de las clases de demandas esto es importante ya que no se consigue mostrar, por la inadecuada sistemática, la auténtica cuestión de fondo aquí subyacente, que no es

sino enlazar la Erledigung con la estimación de la demanda -en este caso con ocasión de la Fortsetzungsfeststellungsklage-, con un análisis completo, en consecuencia, del artículo 113 de la ley de jurisdicción contencioso-administrativa (como hacen Eyermann-Fröhler o Redeker-von Oertzen) y, en definitiva, con la eficaz protección de los derechos del demandante. (Sobre el contenido de esta cuestión puede verse, por tanto, el capítulo sexto del libro de Bosch además de recomendar la consulta de los autores citados).

Fuera del planteamiento de la obra quedan lo que los autores han considerado "aspectos no prácticos", como es un comentario del artículo 114, que versa sobre las distintas técnicas de control de la actividad administrativa conforme a las consecuencias del principio de legalidad, una explicación histórica de las soluciones actuales de la Ley de jurisdicción contencioso administrativa, una reflexión acerca del dato esencial que su-

pone situar en el centro de todo el sistema contencioso-administrativo alemán el concepto de relación jurídica (quedando relegado el acto administrativo a una de sus posibles formas de "Konkretisierung"), una explicación de este fenómeno en la evolución de las formas de la Administración, con incidencia en la Leistungsverwaltung (o Administración prestacional) y el cambio de posición jurídica del individuo con respecto al poder público.

Ello no es, sin embargo, reprochable al caer fuera del objeto del libro. Otros autores como Faber o Wolff-Bachof o Drews-Wacke Vogel-Martens ofrecen un análisis particular del contencioso-administrativo como consecuencia o dentro del marco de otros factores de tipo general, y no son por ello tampoco censurables, por omitir un enfoque "no práctico" de las incidencias del proceso.

Santiago GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ.

# REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Director: Eduardo García de Enterría  
Secretario: Fernando Sáinz Moreno

Núm. 125  
(Mayo-Agosto 1991)

## ESTUDIOS:

- Manuel REBOLLO PUIG: "Juridicidad, legalidad y reserva de ley como límites a la potestad reglamentaria del Gobierno".
- Roberto PAREJO GAMIR: "Aspectos documentales de la nueva Ley del Suelo".
- Juan Ramón TRAYTER JIMENEZ: "El efecto directo de las directivas comunitarias: El papel de la administración y de los jueces en su aplicación".
- Juan Ramón FERNANDEZ TORRES: "Revisión de oficio de los actos administrativos dictados con infracción del Derecho comunitario".

## JURISPRUDENCIA:

### I. Comentarios monográficos

- Lorenzo MARTIN RETORTILLO: "El ruido en la reciente jurisprudencia".
- Luis CALVO SANCHEZ: "La reciente jurisprudencia del T. S. sobre intereses legales por demora de las Administraciones públicas".
- M<sup>ª</sup> Angeles PARRA LUCAN: "La jurisprudencia civil en materia de medio ambiente".

### II. Notas

- A) En general (J. Tornos Más y T. Font i Llovet)
- B) Personal (R. Entrena Cuesta)

## CRONICA ADMINISTRATIVA:

### BIBLIOGRAFIA:

#### Precios de Suscripción anual

España.....	4.500 Pts.
Extranjero .....	58 \$
Número suelto: España .....	1.600 Pts.
Número suelto: Extranjero ...	19 \$

Suscripciones:

EDISA - López de Hoyos, 141 - 28002 Madrid

Números sueltos:

Centro de Estudios Constitucionales - Fuencarral, 45 - 28004 Madrid

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza Marina Española, 9  
28071 MADRID (España)

## **Revista Internacional de Ciencias Administrativas R. I. C. A.**

La Revista Internacional de Ciencias Administrativas (R. I. C. A.) es el órgano oficial del Institut International des Sciences Administratives (IICA).

La traducción de la R. I. C. A. al español no constituye una novedad propiamente dicha, pues hasta 1986 la Revista vino publicándose en una edición trilingüe —francesa, inglesa y española—.

La reaparición de la edición española a partir de los acuerdos establecidos entre el IICA y el INAP se justifica ante todo por el interés objetivo de su contenido, ya que se trata de la más prestigiosa y veterana publicación especializada en Administración Pública Comparada, lo que la convierte en instrumento indispensable de información para todos los interesados en la problemática de la administración contemporánea a escala internacional.

Trimestral.

Suscripción anual: 6.000 ptas.

## **Documentación Administrativa DA**

Esta Revista no es una publicación nueva, sino que, al contrario, es muy antigua y cuenta con más de 200 números, y por diferentes causas estuvo interrumpida, volviendo a publicarse en el año 1988. Su renovación se centró en el estudio de los temas y cuestiones de interés para las Administraciones Públicas que contribuyan a la adaptación de futuras ediciones e incluso futuras normas, coexistiendo la especulación teórica y el esfuerzo personal de dichas Administraciones.

De larga tradición en el ámbito editorial del INAP, viene cubriendo un amplio espacio, e importante, en el terreno de las reflexiones y estudios jurídico-administrativos.

En su orientación actual la Revista contribuye decisivamente al análisis y la difusión de algunas de las principales cuestiones normativas y organizativas que afectan al Gobierno y a la Administración.

Trimestral.

Suscripción anual: 4.000 ptas.

**REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS  
ADMINISTRATIVAS**

Temas y cuestiones de interés  
para las Administraciones Públicas

**CIUDAD Y  
TERRITORIO**

El Urbanismo, Arquitectura  
y Ordenación del Territorio,  
cada día están más cercanos al ámbito  
de preocupación de la Administración

Documentación  
Administrativa

**DA**

Cubre un amplio espacio,  
e importante, en el terreno  
de las reflexiones y estudios  
jurídico-administrativos

**Revista  
de Estudios**

de la **Administración  
Local  
y Autonómica**

Estudios, crónicas, referencias  
y noticias sobre problemas  
de la Administración  
Autonómica y Local



## I. Sección doctrinal:

---

- EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA: *Régimen económico para la Capital del Reino*  
JOSÉ A. LOPEZ PELLICER: *La aprobación definitiva de la Constitución y Estatutos de Mancomunidades Intermunicipales*  
LUIS ORTEGA: *El nuevo papel de las Diputaciones Provinciales*  
CARLOS CARRASCO CANALS: *Competencias sobre Cajas de Ahorro: Las Comunidades Autónomas y el Banco de España*

## II. Crónicas:

---

- SANTIAGO GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ: *El Contencioso Francés: Publicaciones últimas del contencioso administrativo Francés y otros aspectos generales, históricos y jurídicos. Sistema Germánico y sistema Francés*  
PEDRO ANTONIO MARTIN PÉREZ: *Proyecto de cooperación municipal con la República del Paraguay*

## III. Jurisprudencia:

---

- FRANCISCO JAVIER FERNÁNDEZ GONZALEZ: *Reseña de Sentencias del Tribunal Constitucional que aparecen publicadas en el "B.O.E" en el primer trimestre de 1991*  
JOSÉ SUAY RINCON: *La suspensión de la expropiación: El "Fumus Bonis iuris" como criterio determinante para la adopción de una medida cautelar (Auto del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 19/11/1990)*  
LUIS ALBERTO POMET SANCHEZ: *El discutible control judicial de los motivos de la moción de censura al Alcalde (Reflexiones al hilo de la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de abril de 1990. Caso "La Fuliola")*  
FRANCISCO SOSA WAGNER: *El uso de las alarmas*  
M<sup>a</sup> DEL ROSARIO ALONSO IBAÑEZ: *Reseña de Sentencias del Tribunal Supremo (Segundo Trimestre de 1990)*

## IV. Bibliografía:

---

- CARLES PARÉJA I LOZANO: *Régimen Jurídico del suelo no urbanizable Ed. Marcial Pons.-Madrid, 1990.- 221 págs. (Recensión.- Carmen Ruiz Conde)*  
JOSÉ SUAY RINCON: *Las sanciones administrativas.- Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia (Italia), 1989.-274 págs. (Recensión Ricardo García Machó)*  
*Régimen jurídico y económico de los funcionarios de la Administración Local (Tomos I y II).- El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.- 1990 446 y 901 págs. (Recensión.- Vicente Ma. Gonzalez-Haba)*  
*Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria y Sentencias Civiles de la Audiencia Provincial. Enero-Junio 1990.- Universidad de Cantabria e Ilustre Colegio de Abogados de Cantabria.- Santander 1991.- 973 págs. (Recensión.- Marcos Gómez Fuente)*  
*BOSCH/SCMIDT: Praktische Einführung in das. Verwaltungsgerichtliche Verfahren 4 Auflage.- 1988. (Recensión.- Santiago González-Varas Ibañez)*