

## **IV. Recensiones**



**SOSA WAGNER, Francisco: *La construcción del Estado y del Derecho administrativo. Ideario jurídico-político de Posada Herrera*, ed. Marcial Pons, 2001, 142 págs.**

## I

Dice Francisco Sosa en su libro titulado *La construcción del Estado y del Derecho administrativo. Ideario jurídico-político de Posada Herrera* y permítaseme tan larga cita, que «*quienes escribimos, bien sabemos que son nuestros escritos poco más que cartas que dirigimos a los amigos, que a veces ni ellos mismos se molestan en abrir, si bien esta dolorosa circunstancia, aunque la procuramos olvidar, no nos desanima porque la pluma tiene sobre todos nosotros el efecto exultante de un brebaje y es que para muchos escribir un par de cuartillas resulta algo análogo a darle opio en un fumadero oriental. Es así esta disposición de ánimo la que continúa moviendo de forma incansable a los artilugios e ingenios que funcionan en las imprentas sin que se haya registrado aún perspectiva de agotamiento*».

Vaya, pues, por delante que esta observación crítica del autor, dirigida a juristas, aplicadores del Derecho y, en general, a todo tipo de mortales —no en vano España es un país de pocos compradores de libros y de aún menos lectores según las encuestas— no deja de ser, a pesar de su pretensión de generalidad y certeza, una presunción que admite prueba en contrario. Y, más en concreto, la contra prueba de quienes han leído este trabajo de la cruz a la fecha y, a pesar de ello, han disfrutado enormemente con él, por no incluir a quienes en un futuro próximo, no me cabe duda, lo leerán y disfrutarán con sus páginas. Y es que la escritura, cuando responde a un estudio riguroso sobre cuestiones interesantes, nucleares diría yo del Derecho administrativo y de sus orígenes, no puede ni debe considerarse un placer solitario sino, al contrario, un arte compartido con lectores y estudiosos.

Sirva, pues, esta recensión de acto de contricción en nombre de quienes, aun arrepentidos, todavía discurren por la senda de la no lectura, pero también de recomendación o consejo para los que desean conocer los orígenes de nuestro Derecho administrativo de la mano de un espléndido escritor y conocedor de la ejemplar figura de Posada Herrera.

## II

El relato de la vida de Posada Herrera que ocupa el primer capítulo del trabajo a la que, por cierto,

el autor ya había dedicado un libro titulado *Posada Herrera, actor y testigo del S.XIX*, que le acredita como uno de los mayores expertos en este personaje, pone de manifiesto el talante polifacético de un político por vocación que, además, tiene ideas claras sobre el modelo de Estado y la Administración que desea.

El pragmatismo le viene desde el conocimiento de la realidad que le proporcionan los sucesivos puestos públicos, a cual de mayor importancia, que ocupa (Presidente de Gobierno, Ministro de la Gobernación, Presidente del Congreso, Presidente del Consejo de Estado), y que le dota de una especie de visión anticipada y preclara de muchas cuestiones que no han perdido un ápice de actualidad, y lo que es peor, que permanecen sin solución satisfactoria. Por poner un ejemplo, Posada era consciente del conflicto entre las garantías que exigía el interés público y la eficacia de la actuación administrativa, y en cierta forma entendía que ambas eran incompatibles: «*si alguien descubre un sistema por el que las garantías de los intereses del Estado sean más eficaces y al mismo tiempo el expediente corra con mayor rapidez yo le daré la enhorabuena*». Y el tiempo le ha dado la razón pues en la actualidad, entiendo yo, muchas de las garantías que Posada consideraba inexcusables y prioritarias, han desaparecido a manos de la eficacia.

Precisamente por ello no puede calificarse a Posada como teórico dogmático sino que, al contrario, su mayor mérito consiste en haber analizado con argumentos políticos el ordenamiento positivo que depende en todo caso del tiempo y espacio en el que surge, labor irrenunciable en el teórico del Derecho público.

## III

Las aportaciones de Posada Herrera a la doctrina jurídico administrativa, contenidas fundamentalmente en sus *Lecciones*, que publica en 1843, son quizás más relevantes si se tiene en cuenta el panorama doctrinal y bibliográfico que detalladamente expone Francisco SOSA en el segundo capítulo del libro. Resulta digno de destacar el análisis exhaustivo y casi a modo de novela que el autor de este libro realiza de los autores españoles y franceses de la época tanto desde el punto de vista de sus aportaciones teóricas como de sus experiencias personales.

Y es que en España, así se deduce del relato del autor, puede hablarse de una cierta pobreza en la «trama doctrinal» de la primera parte del siglo XIX. En efecto, junto con autores menores que combinan trabajos jurídicos con estudios sobre otras variopintas materias —versos, libros de matemáticas

o ensayos literarios) o con una intensa actividad política (Camaleño, Gil de Zárate y Cristóbal Bordiú, Lista, Donoso Cortés, Vizcaino, Silvela, García Goyena, etc.); junto a autores relevantes como Ortiz de Zúñiga o Gómez de la Serna que, sin embargo, se limitan a realizar trabajos de mera recopilación y escasas aportaciones originales, pronto despuntan los tres grandes: Javier de Burgos, Oliván y Posada Herrera.

Son los tres últimos perfectos conocedores y seguidores de los manuales y tratados franceses de Cormenin, Macarel, Bonnin, Henrion de Pansey y Bourbon Leblanc que, como consecuencia de la situación política española de esos años, llegan con regularidad a nuestro país. Es entonces cuando se inicia la dependencia de nuestro Derecho y doctrina administrativa del Derecho y doctrina francesa, una tendencia que no remitirá hasta bien entrado el siglo xx.

#### IV

Como señala el propio autor al inicio del tercer capítulo en el que expone los principios básicos de la organización del Estado y la Administración en la filosofía de Posada, no hay mucho de original en sus ideas puesto que son las que se habían impuesto con la revolución liberal de la que Posada es un convencido propagandista: «(Posada) *acoge en su cabeza los elementos positivos de la revolución liberal disponiéndose enseguida a difundirlos, convencido como está de su justicia y del acierto que encierran y representan. Si en su época se hubiera conocido el marketing, la revolución lo hubiera nombrado su jefe de división*».

El modelo de Estado que propone Posada nada tiene pues de innovador, es el modelo de Estado liberal que había comenzado a ensayarse y teorizarse en Francia, sobre el que comenzaron a montarse los nuevos servicios públicos y la Administración moderna. Entonces el liberalismo estaba de moda y Posada se limitó, simplemente, a trasladarlo a nuestro país y a difundirlo con gran éxito de crítica y público que hoy, claro está, no tendría ni mucho menos garantizado. Por ello, el mayor mérito de su trabajo, concentrado fundamentalmente en sus *Lecciones*, consiste en haber contribuido a trasladar el sistema francés de Administración, del que la nuestra es tributaria, y de cara al futuro, dejarnos un testimonio completo y riguroso de lo que era la Administración de la primera parte del siglo y sus fronteras.

Posada es un centralista convencido pues considera que es la única forma de alejar las decisiones «de donde las pasiones del pueblo ejercen presiones poderosas» no sin advertir el peligro que encierra el que el Gobierno central pueda adoptar de-

cisiones sin contar con la suficiente información. Fiel partidario de la unidad entendida como sinónimo de igualdad o exclusión de legislación y fueros singulares que responden a una situación pasada de la que se pretende salir, el Derecho administrativo es el instrumento que permite garantizar la igualdad de todos los ciudadanos ante unos mismos y uniformes servicios públicos. Esto no debe extrañar pues en ese momento histórico, cuando es fundamental asegurar la unidad nacional y el respeto a los derechos y deberes proclamados por la Revolución, centralismo y unidad son signos incontestables de progresismo político.

Por otra parte, Posada tiene perfectamente asumido el modelo de separación de poderes en la versión francesa, esto es, el predominio del legislador (se proclama partidario de la soberanía compartida) aunque este último le inspira una cierta desconfianza lo que le lleva a postular una mesurada actuación de los legisladores. Una Administración fuerte y poderosa que se encarga de ejecutar las leyes y realiza una función de la misma naturaleza que los tribunales pues ambos ostentan la facultad de coerción y ejecución. Y finalmente unos tribunales que lejos de controlar a la Administración deben limitarse a auxiliarla en sus funciones: «no podrá el poder judicial mezclarse a invalidar las decisiones del poder administrativo ni mezclarse en atribuciones que no le competen, ni transpasar la valla que la ley tiene puesta a sus facultades» y que ni siquiera pueden procesar a los funcionarios sin la autorización previa de sus superiores cuya existencia Posada defiende.

En este modelo la distinción entre las funciones que realizan uno y otro poder, se presenta harto complicada. Posada no formula aún, ni siquiera en su versión más simple, la teoría de la reserva de ley o de administración pero sí tiene claro que las funciones reservadas al legislativo —imposición de contribuciones, crear derechos en los particulares, imponer penas corporales— no pueden en ningún caso asumirse por la Administración mientras que nunca el poder legislativo podrá disponer de las tropas, manejar fondos públicos, nombrar empleados, ni ejercer actos que la Constitución concede al ejecutivo.

Por otra parte, la línea divisoria entre las competencias de la Administración y Tribunales viene dada por la convicción de que los tribunales ordinarios no pueden revisar la actuación de la Administración que podría verse paralizada si los particulares pudieran reclamar ante ellos por los perjuicios que ésta hubiera causado. Lo que Posada postula es, al fin y al cabo, la creación de una justicia administrativa, encomendada a unos «tribunales» específicos, formados por personas amovibles a voluntad del ministerio, lo que se hará en efecto en nuestro país pocos años después. Una

vez más, nada hay en ello de original pues en el momento de escribir sus *Lecciones*, el modelo de justicia administrativa que él postula es el que ya está funcionando en Francia.

Y a pesar de ello, el control que debe realizar la justicia administrativa sobre la actividad de la Administración es limitado por cuanto sólo procede en las materias contencioso-administrativas no así en las gubernativas. Pero, ¿cómo precisar la distinción entre unas y otras? Una vez más, Posada recurre a la experiencia francesa, fundamentalmente a Cormenin, para excluir de la justicia administrativa todas aquellas materias en las que la Administración actúa en dentro del círculo de sus atribuciones en materia de orden público o respecto de los intereses colectivos de la industria, la agricultura y el comercio porque éstas cuestiones no son de jurisdicción sino de *imperio*.

## V

De especial interés resulta la construcción de Posada sobre la Administración local, en cuya reforma empleó una buena parte de sus esfuerzos durante su etapa de Ministro de la Gobernación, aunque con un resultado no muy fructífero puesto que no todas sus propuestas pudieron convertirse finalmente en Derecho positivo. A ella está dedicada el cuarto y último capítulo del libro objeto de este breve comentario.

Posada parte de la existencia necesaria del poder municipal cuya reforma había centrado las miras de los revolucionarios de 1812 en su anhelo de establecer una ordenación más racional del territorio que sustituyera las obsoletas divisiones del Antiguo régimen. No obstante, el poder municipal a que él se refiere no está reñido ni mucho menos con el centralismo y la unidad que son como se dijo, los elementos vertebradores de la nueva Administración, antes al contrario, es necesario encajar el interés local en el más amplio interés general o nacional que representa el poder central, de forma que le ofrezca un cierto contrapeso, por supuesto dentro de límites bastante rigurosos: «*es necesario detener en cierto punto la acción del poder central y dejar desembarazada la del poder de la localidad porque ningún provecho se sacaría de aumentar la fuerza del poder ahogando para ello las influencias locales*».

Y es que Posada no piensa ni mucho menos en la autonomía política de ayuntamientos y diputaciones; es más, la rechaza abiertamente «*porque crearía un germen de resistencia a la Nación, porque le parece «la vuelta a épocas pasadas, a los tiempos del feudalismo en que todos eran pueblos independientes*»; en definitiva, porque le parece contrario al principio de igualdad que debe garan-

tizar el nuevo Estado: «*¿puede ser popular un sistema que hace a los individuos que viven en las provincias de Castilla pagar doble contribución que los que viven en las de Aragón?*». El poder municipal girará por tanto en torno a la autonomía administrativa, aun así atemperada por el régimen de controles que el Estado debe tener a su disposición.

En la concepción de Posada, la que a su vez toma de los autores franceses y la experiencia del país vecino, la Administración local se presenta ya en la doble vertiente en que se mantendrá hasta la actualidad, hasta la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, pues es a la vez representante de los intereses locales y división administrativa del poder central.

En cuanto que representante de los intereses locales, y aun careciendo de poder político, corresponden a la Administración municipal todas aquellas competencias relacionadas con los intereses locales es decir con la garantía de la paz y comodidad de los vecinos y la gestión y administración de los bienes comunes, pues todo lo demás, aquello que afecta a la garantía de los derechos, la aplicación de las leyes criminales la defensa del país corresponde al Estado. Para ello los Ayuntamientos tienen competencia normativa, aunque una vez más bajo el estricto control del Estado, pues las ordenanzas deben aprobarse por las Cortes. Bastante más pobres resultan en este aspecto las competencias de las Diputaciones relacionadas con la administración de los intereses comunes y el cuidado de sus propios intereses públicos.

Pero en aras del principio de eficacia provincia y municipio son también divisiones administrativas del Estado de las que el Gobierno puede disponer para no tener que aumentar los gastos y poder aprovechar los medios de que se dispone: «*puesto que no pueden tenerse agentes oficiales en todo el territorio vamos a combinar los agentes del Gobierno central con los agentes de la localidad y así simplificaremos el orden del Gobierno y economizaremos gastos*».

Este carácter bifronte de la Administración municipal se traduce, lógicamente, en sus órganos de gobierno, en especial en el Alcalde que es de una parte agente del gobierno encargado de vigilar el cumplimiento de las leyes y de ejecutarlas, y de otra es representante de los intereses locales. Pues bien, el nombramiento de los encargados de la Administración municipal debe corresponder a los pueblos en cuyos territorios ejerzan sus atribuciones, y ello incluye también al Alcalde pues aun cuando como agente del gobierno sería lógico que este interviniese en su nombramiento, lo definitivo en él es la función de representación de los intereses locales que en todo caso debe primar sobre

su condición de representante del Estado que muy bien podría recaer en persona distinta. En definitiva, elección por los vecinos, pero a cambio poderes de control riguroso por el Estado que podrá disolver la corporación aunque con la carga compensatoria de tener que recurrir a los Tribunales de Justicia.

El principio representativo es también consustancial a las Diputaciones, pues sus miembros deben ser designados por los mismos electores que nombran a los diputados a Cortes. Precisamente, este elemento es el que le lleva a Posada a defender las competencias de las Diputaciones de reparto de las contribuciones en sus provincias, sistema electoral y agravios en materia de exenciones de los quintos, pues, *los diputados provinciales actúan como una especie de jurados que fallan entre el Gobierno y los individuos, los cuales aunque salgan condenados se aquietan mas naturalmente con el fallo de un jurado nombrado por ellos mismos*» aunque no duda en criticar el papel político que a éstas se asigna al obligarlas a asumir una función de censura o control. De forma contradictoria, Posada reconoce la importancia de la figura del Jefe político o representante del poder central a quien corresponde la presidencia de las Diputaciones y para el que reclama voz y voto en los acuerdos que adopten, y aboga por la existencia de mecanismos de control en el Estado que le permitan disolver las diputaciones democráticamente elegidas.

## VI

Para cerrar este corto comentario, simplemente unas brevísimas conclusiones. En primer lugar insistir sobre el título mismo *La construcción del Estado y del Derecho Administrativo. Ideario jurídico-político de Posada Herrera*, puesto que al margen del contenido de la obra de Posada Herrera es indudable que se trata de una aportación doctrinal fundamental que escapa de la dogmática para entrar de lleno en los planteamientos jurídico-políticos, lo que me recuerda las palabras de Triepel en su famoso discurso de toma de posesión del Rectorado en la Universidad de Berlín donde proclamaba que el papel del jurista no podía escaparse del análisis con criterios políticos de los ordenamientos jurídicos que varían y se explican según el tiempo y el lugar donde se producen. En un momento doctrinal como el actual donde este tipo de análisis no se prodigan, parece importante recordar en su justa medida la importancia de obras como éstas.

En segundo lugar, destacar que los planteamientos de la Administración y el Derecho administrativo actual, aunque le son deudores, muy poco tienen que ver ya con los de Posada Herrera. Su con-

cepción de la justicia administrativa, de la separación de poderes y no digamos ya a la organización territorial del Estado vertebrada en torno a la unidad y centralismo pasaron a la historia. Por ello, Francisco SOSA en algún lugar del libro viene a decir que *«a la vista de la contundencia de sus convicciones, entretiene pensar qué grado de abatimiento padecería Don José si pudiera ver la España autonómica de finales del siglo XX»*. Pero no sé si ello es verdaderamente cierto pues Posada dio grandes pruebas de su pragmatismo y su capacidad de sobrevivir en política por lo que no sería extraño que quizás, si hubiera vivido en esta época, lo hubiéramos encontrado combatiendo en otras trincheras.

Finalmente señalar el acierto de Francisco SOSA que ha sabido no sólo recuperar una obra ya bastante olvidada, sino incluso convertir lo que al fin y al cabo no fue sino una importación de la doctrina y experiencia francesa de principios del diecinueve a nuestro país, en el objeto de un nuevo y espléndido libro.

Silvia DEL SAZ

### **BALLESTEROS MOFFA, Luis Ángel:** *Origen y evolución histórico-normativa del privilegio de inembargabilidad de los bienes y derechos públicos, Universidad de León, Secretariado de Publicaciones. Año 2000.*

El presente trabajo procede de un joven científico de la Universidad de León que, bajo la dirección del profesor Francisco Sosa Wagner, Catedrático y Decano de la Facultad de Derecho, acaba de realizar su tesis doctoral sobre idéntico tema de la «inembargabilidad de bienes y derechos de las Administraciones públicas».

Precisamente este renglón entrecorillado es el título de su tesis doctoral editada por Colex también durante el año 2000.

Todo ello acredita a Luis Ángel BALLESTEROS MOFFA como un especialista en la materia y una promesa en el mundo del Derecho administrativo.

El libro que es objeto de esta reseña tiene dos partes. La primera se ocupa de estudiar el origen del privilegio de inembargabilidad de los fondos públicos. En esta parte el autor estudia exhaustivamente las distintas fuentes normativas, especialmente las Reales Órdenes de 28 de febrero de 1844 y de 14 de junio de 1845. En particular también se trata el tema de la inejecución de fondos municipales y provinciales.

La segunda parte trata en concreto la evolución del *privilegium fisci* durante la segunda mitad del siglo XIX y durante el siglo XX hasta la actualidad.

En cuanto a las ideas fundamentales y contenidos y tesis más sobresalientes de la obra ésta estudia principalmente las causas de aparición del privilegio durante el siglo XIX, es decir, el intento por parte de los órganos administrativos de situarse en la medida de lo posible al margen de las injerencias judicialistas.

Esto afecta fundamentalmente a la fase de ejecución de sentencias por parte de los órganos jurisdiccionales civiles en un principio, aunque la obra también se extiende a la evolución posterior, es decir, al momento en que la Administración es enjuiciada por la jurisdicción contencioso-administrativa.

El libro descubre al lector las causas reales de la inexecución de sentencias durante el siglo XIX desmintiendo algunos tópicos, o cuando menos «causas aparentes» sobre el particular, que pretenden hacernos ver que la excepción a la ejecución de sentencias se produjo como consunción de la aparición de las reales órdenes 1844 y 1845 que así dispusieron formalmente el famoso privilegio de inembargabilidad.

Sin embargo, la causa real debe verse, como el autor deja claro, en las relaciones entre los poderes judicial y ejecutivo y la tenacidad que éste opone en cuanto al cumplimiento efectivo de las sentencias judiciales, un problema éste que, como es bien sabido, ha perdurado hasta nuestros días aunque cada vez sean menores los resquicios que deja la legislación para la efectiva ejecución de las sentencias.

Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ

**CASARES MARCOS, Anabelén, *La historia de las Cajas de Ahorro: origen y evolución*, Universidad de León, Secretariado de Publicaciones Año 2000.**

El trabajo objeto de esta recensión ha sido escrito por una joven profesora de Derecho administrativo de la Universidad de León que, bajo la dirección de los profesores Francisco Sosa Wagner, Catedrático y Decano de la Facultad de Derecho, y Tomás Quintana López, igualmente Catedrático de Derecho administrativo de la misma Universidad, realiza su tesis doctoral sobre el tema de las Cajas de Ahorro.

Basta una lectura de los periódicos para darnos cuenta de la enorme actualidad y trascendencia del

tema, en general, de las Cajas de Ahorro y la polémica que están ocasionando.

El tema de estudio parece, aunque sólo sea por estas razones, oportunamente escogido. La aparición de este primer ensayo sobre la materia, que se centra en los aspectos históricos, nos abre el apetito a la espera de que la autora nos ofrezca la versión más amplia y completa y definitiva de su tesis doctoral y seguramente posterior publicación.

De momento la autora ya presenta algunas tesis de cierto carácter innovador. Lo normal es insistir en que el origen de las Cajas de Ahorro en España viene ligado a la influencia de otros países europeos. Estaríamos, en cuanto a las Cajas de Ahorro, ante un típico fenómeno de influencia de las experiencias de otros Estados europeos como tantas veces ha ocurrido a lo largo de cuando menos los dos últimos siglos en España.

Pues bien, la autora con argumentos y planteamientos convincentes nos hace saber que las Cajas de Ahorro tienen una larga raigambre y unos claros antecedentes en España. Es larga, histórica y paulatina la evolución de las Cajas de Ahorro. El elemento europeo contribuye a su consolidación.

Pero es preciso partir del dato histórico propio. Precisamente, el arraigo histórico, entre nosotros, de las Cajas o figuras análogas provocaría un retraso de la aparición de las modernas Cajas de Ahorro en sentido moderno como hoy las conocemos.

Ésta podría ser, en mi opinión, la idea básica de la obra sin perjuicio claro está de recomendar su completa lectura porque el lector encontrará una amplia documentación acerca de temas de tanto interés social como los Pósitos, los Montepíos, las Arcas de Misericordia...

El libro estudia en particular las distintas normas históricas, allí citadas. Tampoco se olvida el comentario de las corrientes europeas de tipo histórico, sobre las Cajas de Ahorro. Concretamente se estudia en profundidad el caso italiano.

Alguna idea complementaria sobre los orígenes de las Cajas de Ahorro en España y su evolución. En dichos orígenes se presenta lo que la autora denomina como «propagación de la ideología del ahorro» y el «nacimiento de la Caja de Ahorros de Madrid» como primera Caja de Ahorros en España, con una importante repercusión en la evolución posterior del sistema.

Seguidamente destaca la idea de las cajas de ahorro como instituciones de beneficencia (véase el Real Decreto de 29 de junio de 1853 y la posterior Ley de 29 de junio de 1880). La etapa siguiente estaría marcada por la *ratio* del carácter social

de las cajas de ahorro en un momento histórico en el cual en toda Europa se empieza a desarrollar decisivamente el elemento social y más tarde el Estado social. De obligada cita en este contexto sería el Real Decreto-ley de 9 de abril de 1926.

Finalmente, la evolución de las Cajas de Ahorro llevaría a calificar éstas como instituciones financieras, a la luz del Decreto de 1933 estudiado en la obra de la profesora CASARES, confirmado por los desarrollos posteriores.

Así pues, algo de luz sobre esta materia y algo de mejor conocimiento de este complejo mundo.

Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ

## **VV.AA.: Derecho urbanístico estatal y autonómico, Prólogo de Francisco Sosa Wagner, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, 1.031 páginas.**

I) *Derecho urbanístico estatal y autonómico* es una obra colectiva, coordinada con maestría por Tomás QUINTANA LÓPEZ, de la que son autores, además del coordinador, Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, Leopoldo TOLIVAR ALAS (con el que participan Javier JUNCEDA MORENO, Miriam CUETO PÉREZ, Gonzalo VILLARINO SAMALEA y Fernando MORA BOCANEGRA), Juan José Díez SÁNCHEZ, Iñaki LASAGABASTER HERRATE y Mercedes FUERTES LÓPEZ. La prologa Francisco SOSA WAGNER y la cierra un apéndice legislativo debido a Luis Ángel BALLESTEROS MOFFA.

Se divide en nueve capítulos, cuyo contenido se extracta a continuación.

II) El primero de ellos, obra de Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, se titula «El Derecho urbanístico» y se divide en cuatro grandes epígrafes: «urbanismo y ordenación del territorio», «la distribución de competencias en materia urbanística», «los principios del Derecho urbanístico» y «la organización administrativa del urbanismo».

En el epígrafe «urbanismo y ordenación del territorio» se destaca la faceta interdisciplinar del urbanismo, especialmente vinculado con el medio ambiente, entendido éste en su sentido más amplio; se analiza su evolución histórica hasta llegar al régimen actual (en esta sede, con ocasión de la STC 61/1997, se estudia la distribución de competencias en materia de urbanismo, lo que igualmente ocurre, respecto de la vivienda, al hilo del RD 1186/1998 y de la STC 152/1988); también se dedica cierta atención a la ordenación del territorio, que se acrecienta en el epígrafe siguiente. En efecto, el segundo epígrafe («la distribución de com-

petencias en materia urbanística») se centra realmente en la competencia de las CC.AA. sobre la ordenación del territorio con un análisis muy completo de la incidencia de los títulos competenciales del Estado, como son por ejemplo los de puertos o carreteras. en las competencias locales y en las competencias desde el punto de vista del Derecho comunitario europeo. Bajo el título «los principios del Derecho urbanístico» se analizan los artículos 1 a 6 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV); así, se expone de forma condensada el estatuto legal del derecho de propiedad, prestándose una singular atención a la relación entre éste y el plan urbanístico; se estudian también los supuestos en que procede derecho a indemnización, la participación en las plusvalías, la acción urbanística e iniciativa privada, el reparto equitativo de beneficios y cargas y la información y participación pública en el planeamiento y la gestión. Finalmente, en el epígrafe sobre «la ordenación administrativa del urbanismo» se da cuenta brevemente de los órganos estatales que en la actualidad y en el pasado reciente han tenido competencias en la materia.

De la aportación de GONZÁLEZ-VARAS destacaría, además de las soluciones y opiniones que se ofrecen en relación con problemas concretos (como el futuro del Derecho comunitario de urbanismo o la posición de la LRSV y del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, sobre el derecho de propiedad), el esfuerzo de síntesis que refleja, la capacidad de su autor para identificar las cuestiones más señeras en el ámbito estudiado y el conocimiento y manejo de la jurisprudencia del TS más reciente y del TC recaída sobre los distintos temas.

III) Tomás QUINTANA LÓPEZ es el autor del Capítulo Segundo, intitulado «Las clases del suelo», que consta de los epígrafes «la clasificación del suelo», «derechos y deberes de los propietarios» y «el régimen urbanístico de las clases de suelo».

Tras breves consideraciones históricas, QUINTANA analiza las clases de suelo que contempla la LRSV, distinguiendo entre municipios dotados de planeamiento y municipios carentes de él (no obstante, advierte de que los artículos 7 a 10 LRSV no aluden a la delimitación del suelo a través del planeamiento, lo que amplía las posibilidades de las CC.AA. para determinar los instrumentos de clasificación del suelo). A continuación aborda los derechos y deberes del propietario que contemplan los artículos 12 ss. LRSV. Estos dos epígrafes cimientan el tercero de los que componen el Capítulo, dedicado al régimen urbanístico de las clases de suelo, en el que se estudia la normativa estatal de aplicación supletoria y los diferentes regímenes autonómicos de las clases de suelo.



Este Capítulo II sobresale por su claridad expositiva y rigor técnico, que se advierte muy especialmente en el tratamiento de la materia regulada en LRSV, pues a la par que ésta se estudia se ofrecen también las previsiones estatales supletorias de posible aplicación en defecto de legislación autonómica propia [por ejemplo con ocasión del art. 8.a)]. El autor, por otra parte, combina la estricta exposición de la materia con sus propias y fundamentadas opiniones sobre las diferentes cuestiones que plantean tanto la normativa como la jurisprudencia recaída, cuidadosamente seleccionada además. En este sentido, QUINTANA LÓPEZ va dando cumplida y razonada respuesta a todos los interrogantes que suscita la parte que estudia, de manera que al término del Capítulo, precisamente por la acertada conjugación de los elementos citados —normativa estatal de aplicación plena, básica y supletoria, legislación autonómica y jurisprudencia, examinadas con criterio científico— se obtiene un conocimiento muy profundo y completo de lo que concierne a las clases de suelo.

IV) El tercer Capítulo, «El planeamiento urbanístico», es de DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ. En él se reflexiona sobre el papel que, cumple el planeamiento como núcleo esencial del Derecho urbanístico, se da cuenta de la evolución histórica experimentada en la materia y se analiza el régimen vigente tras la STC 61/1997, distinguiendo, como en el Capítulo anterior, entre las distintas Comunidades Autónomas.

Con un estilo sumamente pedagógico, y tras las consideraciones introductorias sobre la posición del planeamiento en el Derecho urbanístico, nos ofrece el autor una magnífica exposición de los antecedentes normativos que hasta la STC 61/1997 han conformado el marco jurídico de la planificación urbanística, enlazando cada disposición con la que la antecedió y luego con la que le sucedió y dando cuenta, además, de las circunstancias que explican cada una de ellas, de manera que consigue un ensamblaje perfecto de las distintas piezas que componen la historia jurídica del planeamiento en nuestro país. La última parte del Capítulo, en la que se explica el régimen de cada Comunidad Autónoma, mantiene el mismo tono que la anterior y así, en apretada síntesis, se nos muestran las diferentes disposiciones y la filosofía a la que responden.

Las páginas de FERNÁNDEZ DE GATTA se asemejan a una película (la evolución histórica) y a una foto fija (el régimen actual) y tienen la virtud de situarnos —lo que sin duda ha sido una tarea sumamente compleja— ante dos completos mosaicos que nos narran el pasado y el presente del planeamiento urbanístico.

V) Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES ha escrito el Capítulo IV, que versa sobre «Expropiaciones, valoraciones y supuestos indemnizatorios».

En el epígrafe sobre las expropiaciones urbanísticas, tras unas consideraciones iniciales sobre su carácter especial, examina la competencia estatal a la luz de las SSTC 37/1987 y 61/1997, la legitimación expropiatoria que entraña la aprobación de planes de ordenación urbana y de delimitaciones de ámbitos de gestión, las funciones de la expropiación, que exceden hoy de la ejecución del planeamiento, las singularidades del ejercicio de la potestad expropiatoria en este ámbito, la liberación expropiatoria y los supuestos de reversión. Las valoraciones urbanísticas se estudian con profundidad y rigor, partiendo del cambio de orientación que representa la LRSV respecto de la legislación anterior: el régimen de valoraciones de la LRSV, las metodologías de valoración, la cláusula general de deducción de gastos de urbanización pendiente, el factor tiempo en la valoración de los terrenos y la valoración de otros objetos diferentes del suelo son los principales apartados que componen este denso epígrafe. El Capítulo se cierra con el estudio de los supuestos indemnizatorios, en el que se dedica especial atención a la alteración del planeamiento y al funcionamiento anormal de la Administración en el otorgamiento de licencias.

Con cuidado estilo y brillante redacción, FERNÁNDEZ TORRES explica las previsiones de la legislación estatal y autonómica; al igual que los autores que le preceden en esta obra, nutre su exposición con abundantes referencias a la doctrina y a la jurisprudencia más actual y también con ajustadas y precisas opiniones que iluminan el sentido de los textos positivos. El resultado es una aportación de muy alto valor científico que tiene además el mérito de su hábil construcción: a pesar de los materiales tan numerosos que maneja, el hilo de su discurso no se quiebra en ningún momento, sucediéndose con naturalidad las múltiples citas de preceptos, sentencias y autores.

VI) El Capítulo V, sobre la gestión urbanística, lo escriben TOLIVAR ALAS y los colaboradores que se han reseñado.

Todos ellos componen un Capítulo de difícil elaboración que comienza con unas precisiones sobre el concepto y naturaleza de la gestión urbanística, con las que se destaca que la ejecución del planeamiento es aplicación de normas reglamentarias, se subraya que la gestión urbanística es parte de la ejecución del plan, supone el ejercicio de una función pública en la que concurre la gestión pública y la gestión privada y es un derecho y un deber de los propietarios, enumerándose además como principios cruciales de la gestión urbanística

los de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por el Plan y la justa distribución de los beneficios y cargas entre los propietarios afectados por el planeamiento. El segundo epígrafe describe el marco jurídico de la materia, ciertamente complejo. A continuación se estudian los presupuestos de la gestión urbanística y luego los ámbitos de gestión y el aprovechamiento urbanístico, con especial atención a la gestión en suelo urbano. Seguidamente, se analizan la reparcelación y los sistemas de cooperación, compensación y expropiación, terminando el Capítulo con un epígrafe dedicado a los convenios urbanísticos.

Como señalé antes, este Capítulo V es uno de los que más dificultad presentan como consecuencia de la distribución de competencias; también lo es por la propia índole de la materia estudiada. TOLIVAR ALAS ha optado aquí por no singularizar en epígrafes o en apartados específicos el estudio del régimen de gestión de cada Comunidad Autónoma, de modo que éste se ofrece al hilo de cada materia concreta, sin que por ello sufra el resultado final. En una materia en la que la LRSV no ofrece guía alguna, el mérito de los autores es, pues, más que evidente. Al acierto de la sistemática elegida hay que unir la profundidad con que se analiza la materia y, por último, una redacción muy cuidada en la que, aun a pesar de la diversidad de autores, no se aprecian fisuras.

VII) A Juan José DIEZ SÁNCHEZ se debe el Capítulo VI, denominado «Intervención en el uso del suelo».

En el epígrafe introductorio el autor precisa el marco normativo aplicable y el ámbito material de su estudio. El segundo se dedica a los deberes urbanísticos y las técnicas de intervención administrativa y en él se razona que las licencias y las órdenes de ejecución son las técnicas fundamentales para garantizar la legalidad urbanística. El epígrafe tercero versa sobre la licencia urbanística y se inicia con la exposición de su naturaleza jurídica y caracteres, aspectos éstos que en parte se tratan también en el epígrafe anterior desde la perspectiva de la configuración del derecho de propiedad; a continuación se estudian los órganos y competencia autorizatoria y luego el régimen jurídico y procedimiento; los ámbitos objetivos y subjetivo (en puridad, las excepciones a la necesidad de obtener previa licencia urbanística municipal), así como la concurrencia de la licencia urbanística con otras autorizaciones cierran esta parte. Las órdenes de ejecución son el objeto del epígrafe cuarto, en el que se dedica especial atención no sólo a la naturaleza jurídica, caracteres, órganos y competencia, sino también y como premisa a los deberes de conservación y al estado de ruina. El siguiente epígrafe se dedica a la protección de la legalidad urbanística y en él se analizan los actos u obras sin la

preceptiva autorización o en contra de sus condiciones, los actos de edificación y usos del suelo al amparo de licencias u órdenes de ejecución ilegales y el régimen especial por actuaciones en zonas verdes y espacios libres, y otras zonas protegidas. El Capítulo concluye con el estudio de las infracciones y sanciones urbanísticas.

DIEZ SÁNCHEZ ha optado también por no concretar en apartados singulares el régimen de las diferentes Comunidades Autónomas, acaso porque, como el mismo autor reconoce, *cualquier propósito de agotar las peculiaridades de la regulación autonómica se presenta tarea infructuosa*. En su lugar sigue la sistemática del Texto Refundido de 1992 y del Reglamento de Disciplina Urbanística de 1978, con constantes menciones a la legislación autonómica. El resultado es un estudio serio y profundo en el que abundan las citas jurisprudenciales y doctrinales y sus propios juicios. En particular por lo que respecta a las licencias y a las órdenes de ejecución, el contenido del Capítulo es especialmente denso y completo; cabe destacar que al hilo del régimen general de estas técnicas se analizan de modo especial algunas licencias y la ruina.

VIII) Iñaki LASAGABASTER HERRATE estudia en el Capítulo VII la intervención en el mercado del suelo.

Tras unas consideraciones introductorias, una breve exposición del Derecho comparado (el francés sobre todo) y una mirada a los precedentes de la regulación actual, LASAGABASTER precisa la normativa en vigor en materia de patrimonio municipal de suelo, se refiere al principio de supletoriedad —destaca que ninguno de los que hemos escrito sobre la STC 61/1997 hemos prestado atención a preceptos estatutarios como la disposición transitoria séptima del Estatuto vasco— y analiza el reparto de competencias en la materia. Este autor ha elegido exponer separadamente el régimen de las Comunidades Autónomas, de modo que el epígrafe siguiente se ciñe al régimen jurídico estatal: después de enumerar las normas reguladoras, se plantea qué municipios están obligados a su creación para luego abordar la forma de constitución; seguidamente estudia los bienes integrantes del patrimonio y las formas de incorporación; a continuación expone las distintas posturas sobre su naturaleza jurídica, concluyendo el epígrafe con dos últimos apartados sobre el destino de los bienes y su gestión. Los epígrafes finales se dedican, como anticipé, al régimen jurídico de los patrimonios en las diferentes Comunidades Autónomas y siguen en buena medida la estructura del epígrafe sobre el régimen estatal.

El autor nos ha obsequiado con un Capítulo de impecable factura, muy bien escrito además, en el

que el esfuerzo de síntesis resulta notable. Su estudio es, no obstante, detallado y muy rico en apreciaciones, pues sobre todo abundan las consideraciones personales del autor sobre las variadas cuestiones que suscita la materia. Ello se debe en buena medida a que LASAGABASTER acierta a identificar las claves y problemas de los distintos aspectos de la materia que analiza y es a partir de ahí como construye, en la mayor parte de los epígrafes y apartados, su exposición.

IX) El Capítulo VIII, sobre acciones y recursos, es obra de Mercedes FUERTES LÓPEZ.

La autora comienza por precisar en qué casos tiene carácter administrativo el conflicto urbanístico. A continuación se ocupa de la acción pública en el ámbito urbanístico. Después analiza lo concerniente a los recursos administrativos y la determinación de la Administración demandada. En el epígrafe cuarto estudia las acciones ante los Tribunales civiles, en particular su pertinencia y la suficiencia de la alegación de existencia de infracción urbanística para que prospere la acción interdictal; FUERTES LÓPEZ destaca que *las normas urbanísticas sobre distancias han incrementado el contenido económico de los derechos reales sobre las fincas al asegurar un espacio abierto sin edificaciones, de manera que es éste el interés de la pretensión que se ejercita, suficiente para que prospere la acción interdictal si se acredita la infracción urbanística*. Por último, en el epígrafe dedicado a los delitos urbanísticos, critica fundamentalmente la falta de rigor del legislador en su tipificación.

Este Capítulo, que versa sobre una materia que fácilmente se presta a la incorporación de buena parte de la teoría del procedimiento administrativo y del proceso, y aun de amplios sectores de otros Ordenamientos, se caracteriza por su brevedad y concisión, que no le restan mérito alguno. La autora cita y se apoya en la jurisprudencia y doctrina más significativas, ofreciendo su propia interpretación cuando es necesario y su particular opinión sobre las diversas cuestiones que los temas que aborda suscitan.

X) El último Capítulo, «Derecho urbanístico y Registro de la Propiedad», lo escribe también Mercedes FUERTES LÓPEZ.

El primer epígrafe es de carácter introductorio; se inicia con unas advertencias sobre la necesaria relación que debe existir entre el Registro y el Derecho urbanístico, pues al cabo es éste el que delimita el contenido del Derecho de propiedad; a continuación se ofrece un breve recorrido histórico y luego se abordan ya cuestiones generales como los actos administrativos inscribibles, el principio de voluntariedad —que a juicio de la au-

tor no cabe predicar de la inscripción de los actos administrativos—, la fe pública registral y el principio de subrogación. El epígrafe segundo inicia la serie de los dedicados a los supuestos inscribibles: los proyectos de equidistribución, las cesiones, las inscripciones relativas al aprovechamiento urbanístico, las condiciones especiales de las licencias, los procedimientos disciplinarios, la interposición del recurso contencioso-administrativo y las sentencias firmes anulatorias.

Mercedes FUERTES cierra muy brillantemente la exposición del actual Derecho urbanístico, con certeras observaciones que la acreditan, una vez más, como verdadera especialista en los temas que analiza. Sus comentarios son muy fluidos y ordenados. La autora se eleva además sobre la letra de la Ley para, con estilo claro y preciso, ofrecernos un análisis concienzudo de la materia.

XI) Del conjunto del volumen quisiera destacar, ante todo, la circunstancia de ser un Tratado completo de la materia, como evidencia la simple relación de contenidos que se ha ido haciendo en el curso de este comentario.

En el libro se incluye, como no puede ser ya de otro modo, el estudio de la legislación de las Comunidades Autónomas. Ello tiene lugar, además, de una forma sistemática, pues es al hilo de cada tema cuando se ofrece el análisis del Derecho autonómico, en ocasiones en epígrafes o apartados específicos; cuando esto último no sucede (por ejemplo en los Capítulos I y IV), las referencias a la legislación autonómica relevante son continuas.

Por otra parte, las alusiones al Derecho estatal de posible aplicación supletoria encuentran igualmente debido acomodo en la obra y no sólo —es de justicia destacarlo— con ocasión de la exposición de los antecedentes normativos. De este modo el lector de la obra obtiene la información más completa y ordenada sobre el Derecho urbanístico aplicable hoy.

El libro comentado, finalmente, cumple distintas funciones. Por una parte, es un volumen de obligada consulta para el práctico del Derecho, que sin duda encontrará en ella la respuesta a múltiples interrogantes y la síntesis más completa y actual de la jurisprudencia y opiniones doctrinales vertidas sobre los diferentes temas que aborda. Pero es también un auténtico manual de Derecho urbanístico, herramienta de estudio imprescindible para el alumno de las Facultades de Derecho, de las Escuelas de Arquitectura y de los cursos especializados que sobre la materia se imparten en muy diversos centros. Y por último, para los que hemos hecho del estudio, investiga-

ción y explicación del Derecho administrativo nuestra profesión, es una preciada obra de consulta, sumamente útil por su rigor y completud, que todos debemos agradecer a sus autores y, muy especialmente, a Tomás QUINTANA LÓPEZ quien —y tomo prestado ahora el símil con que

SOSA WAGNER concluye el prólogo— ha sabido dirigir muy bien la orquesta.

María del Carmen NÚÑEZ LOZANO  
Prof. Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Sevilla