

ordinaria; finalmente, en tercer lugar, el libro de la profesora NOGUEIRA constituye, por su estilo claro y directo, una obra de referencia para cualquier aspirante a profesor universitario (o, incluso, profesor universitario) que quiera conocer la realidad del actual sistema de acceso a la función pública docente.

MARCOS ALMEIDA CERREDA
 Área de Derecho Administrativo
 Universidad de Santiago
 de Compostela

PARDO ÁLVAREZ, M.: *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*, Ed. Marcial Pons, Barcelona, 2005, 671 páginas.

Bajo la rúbrica de María PARDO ÁLVAREZ se ha publicado el libro *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*.

Antes de entrar en el tema de fondo, debemos mencionar la gran labor de investigación efectuada por María PARDO para la confección de este trabajo, síntesis de su tesis doctoral, y que sin duda calificamos de fructífera.

El examen de la potestad de planeamiento urbanístico objeto del estudio del presente libro se ha estructurado en tres partes con una brillantez metodológica que facilita su comprensión. En primer lugar, la delimitación conceptual del urbanismo respecto de la ordenación del territorio a tenor del nuevo ordenamiento jurídico español. En segundo lugar, el recorrido por los condicionantes constitucionales referidos a la planificación urbana. Y, en último término, el planeamiento urbanístico en el nuevo orden competencial del Estado autonómico.

La primera parte recoge la distinción entre los conceptos de urbanismo y ordenación del territorio en el marco de la Constitución española, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo al efecto. La autora reordena una serie de criterios aportados por la doctrina para configurar una no-

ción material de *ordenación del territorio*. Así, apunta seis elementos, a saber: a) La pretensión ordenadora de carácter global o integradora de todas las actividades humanas que incidan en el territorio. b) El establecimiento de la vocación o destino de las distintas zonas del territorio, ya sean éstas destinadas al asentamiento poblacional, a actividades productivas o de utilización de los recursos naturales. c) La inequívoca vocación coordinadora que está llamada a cumplir en refacción con aquellas políticas o actividades de incidencia física sobre el territorio. d) El constituir un vehículo para la plasmación geográfica de una planificación socioeconómica regional capaz de lograr el debido equilibrio interterritorial. e) Su preocupación por la conservación y mejora del medio ambiente. f) Su tendencia última a la búsqueda de una mejora de calidad de vida de todos los ciudadanos.

En relación al concepto de urbanismo, expone que constituye parte integrante o un elemento más del ámbito tan amplio que conforma la ordenación del territorio. Así, califica la acepción de la ordenación del territorio como un macroconcepto, dado que entre las distintas cuestiones que configuran el modelo de ordenación territorial se halla la previsión del uso del suelo, con finalidad de organizar a *grosso modo* la ciudad, sus usos industriales, las infraestructuras, el desarrollo económico y las medidas de protección al medio ambiente.

La diferenciación material entre la ordenación del territorio y el urbanismo se efectúa en base a los títulos competenciales contenidos en la Constitución española y la interpretación que ha efectuado el Tribunal Constitucional. Sin embargo, también se examina de modo separado su contenido y finalidad, afirmando, en último término, que el *urbanismo y la ordenación del territorio son funciones diferentes de ordenación del espacio territorial*.

Por ello, la autora adopta la calificación de *urbanismo* para describir a las posiciones doctrinales que abogan para una equiparación material entre el urbanismo y ordenación del territorio. No en vano, María PARDO se posiciona en contra de dichas argumentaciones, manteniendo que el urbanismo está configurado como un

elemento más integrado en el macroconcepto de ordenación del territorio.

Más adelante, como señala el profesor MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ en el prólogo, puede apreciarse la interesante reflexión acerca de la impunidad de las conductas contrarias a normas materialmente no urbanísticas, relativas a la ordenación del territorio tipificadas en el artículo 319 del Código Penal.

El segundo bloque se inicia con una descripción de las posiciones doctrinales existentes respecto a la categorización del urbanismo como función pública, o, dicho en otros términos, a la calificación como actividad publicada. La autora concreta su punto de vista argumentando que únicamente *la planificación como instrumento al servicio de la ordenación urbanística es la actividad que puede incluirse en el ámbito de la función pública*, en palabras de la autora. Adentrándonos más en las consideraciones doctrinales, PARDO entiende que todo el conjunto de actividades que ejecuta la Administración en materia urbanística se amparan en el ejercicio de una función pública. De tal modo, distingue entre la *ordenación de la actividad urbanística* (dirección y control) y la *actividad de la transformación urbanística* (urbanización y edificación). De la primera postula su carácter de función pública *per se* y, por tanto, sólo la Administración Pública podrá ejercitarla, evitando así la huida del Derecho Administrativo. Por otro lado, en relación con la actividad de transformación urbanística, niega su calificación de función pública y lo justifica alegando que no implica, de forma preceptiva, el ejercicio o despliegue de los poderes *ius imperium* para su prestación. En estos mismos términos se pronuncia la autora cuando analiza la Ley del Suelo de 1998. Así, considera la transformación del suelo regulada en la citada Ley como una actividad privada sujeta a ordenación pública. También podemos observar como ciñe el concepto de actividad de transformación del urbanismo a aquellas actuaciones de alteración física del suelo que posibilitan y efectúan su uso en forma urbana, básicamente mediante la ejecución y gestión del planeamiento.

En este punto, María PARDO reclama la vuelta al ámbito privado de las actuaciones

de transformación del urbanismo y, además, defiende un papel más predominante del propietario y de sus derechos, en aras a una comprensión alternativa de la acepción de Estado Social.

En los mismos términos críticos se posiciona cuando examina la legislación autonómica existente en materia urbanística, determinando la incompatibilidad de algunas normas autonómicas con los postulados de la Ley del Suelo de 1998. Un claro ejemplo, según la autora, lo hallamos en el análisis de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, en el que asevera su falta de respeto a la iniciativa privada y a los derechos del propietario. No obstante, actualmente está en vigor el Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo.

La delimitación funcional de los planes urbanísticos configura otro elemento de reflexión del segundo bloque, donde debemos destacar la delimitación de la naturaleza jurídica del plan urbanístico siguiendo el esquema de la teoría general de los reglamentos. En este campo, María PARDO apuesta por la conveniencia de conferir a las ordenanzas locales un mayor protagonismo del que la legislación aplicable les atribuye en la actualidad. Sin lugar a dudas, la apuesta por la figura de las ordenanzas locales como instrumento jurídico a tener en cuenta en el seno del Derecho urbanístico se postula como un rasgo propio de la obra.

Una idea que subyace con fuerza a lo largo de la exposición, presentada ya en esta recensión, es el fortalecimiento del derecho de propiedad y del derecho a la libertad de empresa en el ejercicio de la potestad de planificación. Con el afán de justificar su postura reinterpreta el artículo 33 de la Constitución española y el contenido esencial del derecho de propiedad, criticando la posición mantenida por el Tribunal Constitucional en la Sentencia núm. 61/1997, dado que, en palabras de la autora, supuso la entrega al legislador autonómico del contenido del derecho a la propiedad.

No puede omitirse la exposición de la regulación del uso del suelo en el modelo norteamericano, pretendiendo, según la autora, aportar una experiencia distinta a la que los manuales barajan con más asi-

dididad y, así, explorar unos parámetros inexistentes en la regulación española. De tal modo, dicho modelo traslada a la autoridad pública fuera del ámbito de decisión del uso del suelo y la sitúa en la esfera del derecho de acción del propietario.

Iniciando el recorrido por el modelo norteamericano, PARDO defiende que la *neoregulación o reregulación* juegue un papel notorio en el ámbito de la regulación jurídica del suelo, circunscribiendo el papel de la Administración Pública a las funciones de limitación, vigilancia y control. No obstante, la aplicación de dichos términos en ámbitos tan sensibles como el Derecho urbanístico nos merece cierta desconfianza, aun a la vista de las recientes experiencias liberalizadoras incorporadas, sobre todo, en la legislación urbanística valenciana.

De forma expresa, se concretan las diferenciaciones terminológicas entre el *planning* y *zoning ordinances* o *zoning regulations* que conforman los dos principales instrumentos de regulación del uso del suelo en Estados Unidos. El *planning* tiene como objetivo determinar el desarrollo urbanístico de una comunidad o área, diferenciándose de los planeamientos urbanísticos por su carácter meramente de mera propuesta, no vinculantes. Por otro lado, los *zoning regulations* constituyen proyectos de actuación futura, tal y como explica pormenorizadamente el libro que comentamos.

En último término, es preceptivo hacer mención a la figura de los *covenants*, que constituyen un mero complemento al *planning* y los *zoning ordinances*. Los *covenants* son convenios que redacta el promotor con una serie de condicionantes a los que deberán adherirse todos los particulares interesados. Dentro de este conjunto de condicionantes podemos hallar determinaciones técnicas concretas, arquitectónicas, reglas de funcionamiento, etc. Así, viene configurado como un elemento propio del Derecho privado, en base al que nacen promociones urbanísticas cerradas con servicios propios, tales como seguridad ciudadana, limpieza e higiene pública. Ahora bien, nos parece que dichos sistemas contrarían las previsiones contenidas en las legislaciones autonómicas, que incorporan, mayoritariamente, medidas favorecedoras de la cohe-

sión social. Finalmente, se complementa con la descripción de la situación urbanística concreta de la ciudad de Houston.

La última parte de la obra se plantea el examen del planeamiento urbanístico a la luz del nuevo orden competencial del Estado autonómico. En síntesis, la autora apunta la imposibilidad de que las normas estatales básicas o plenas, como la Ley del Suelo 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, tengan eficacia supletoria habida cuenta la regulación contenida en las leyes autonómicas. Esta postura le conduce a proponer la asunción de mayores atribuciones a los entes locales en materia de ordenación urbana, en detrimento de las Comunidades Autónomas. Además, interpreta la referencia del artículo 137 de la Constitución española, que consagra la asunción de autonomía propia para la gestión de sus respectivos intereses de los entes locales. Más concretamente, entiende que se puede considerar la planificación urbanística como *respectivo interés de la entidad local* y, por lo tanto, deben ser éstos, los entes locales, los que deben ejercer tales competencias. De tal modo, observamos de nuevo el discurso relativo a una mayor utilización de las ordenanzas locales en el ejercicio de la autonomía local y el reconocimiento de la planificación urbanística como competencia municipal propia. Asimismo, establece la posibilidad que el Estado pueda regular aquellos extremos referidos al contenido y régimen jurídico del planeamiento urbanístico o de las técnicas urbanísticas y, en sentido opuesto, patrocina una relectura de mínimos de la potestad de subrogación de las Comunidades Autónomas en la fase de aprobación de los instrumentos de planificación urbanística.

Así, se defiende la recuperación de los poderes del Estado en materia urbanística y una mayor presencia de las entidades locales en la tramitación del planeamiento urbanístico. No podemos dejar de mencionar que, a nuestro parecer, existe un cierto pesimismo hacia el ejercicio de las competencias de índole urbanística por parte de las Comunidades Autónomas.

En conclusión, se trata de un gran trabajo desde el punto de vista formal y material que ofrece senderos de reflexión y

análisis y, en todo caso, realiza aportaciones razonadas no exentas de riesgo y polémica.

Gemma GEIS CARRERAS
Profesora Asociada
de Derecho Administrativo
Universidad de Girona

PÉREZ MONGUIÓ, J. M.: *Animales de compañía. Régimen jurídico en el Derecho administrativo*, Ed. Bosch, Barcelona, 2005.

El libro que ahora recensionamos tiene su origen en la tesis doctoral del autor, profesor de la Universidad de Cádiz y auténtico especialista en materia de tratamiento jurídico-administrativo de los animales, tema sobre el que, amén de su participación en congresos y muy distintos foros, ha participado en la elaboración de proyectos normativos, ha publicado muy diversos artículos en revistas jurídicas y divulgativas, y ha elaborado diferentes recopilaciones legislativas.

Se trata de una obra completa y bien sistematizada, que analiza, sucesivamente, la posición de los animales en el Derecho, el concepto de animal de compañía, los títulos competenciales en juego y el régimen positivo, a lo que añade un útil anexo de referencias normativas. Hay que precisar que se excluye expresamente el estudio del régimen de los animales potencialmente peligrosos —sobre el cual se anuncia la próxima publicación de una monografía, a la que habrá que estar atentos—, dado que tiene perfiles jurídicos propios, que incluyen un diferente reparto competencial (legislación estatal fundada en el título de la seguridad pública del art. 149.1.29 CE) y una distinta finalidad (garantizar la integridad física y la tranquilidad de las personas). Al respecto, cabe notar que, en nuestro país, el régimen de los animales potencialmente peligrosos está contenido en la Ley 50/1999 y en el RD 287/2002, dictados tras la aparición en los medios de comunicación de una serie de casos de ataques de perros pertenecientes a determinadas razas,

que produjeron una considerable alarma social.

Tal vez pueda sorprender o, incluso, parecer «heterodoxa» la elección del tema de investigación. No obstante, baste apuntar como factores que la explican la problemática jurídica particular que incluye la propia consideración jurídica que merecen los animales (¿sujetos de Derecho?); la importancia económica y laboral del sector (que no sólo abarca la actividad consistente en la venta de animales, sino toda la relacionada con el mantenimiento de los mismos, en incremento geométrico); o su interés social (con problemas como el abandono de animales no endógenos que desplazan o ponen en peligro a los que lo son, atentando contra el equilibrio ecológico, comportamiento por cierto hoy constitutivo de delito; la incomodidad y el coste de recogida que provocan las heces; los casos frecuentes de abandono; las zoonosis y epizootias; o la nada desdeñable cuestión de los problemas de convivencia que comportan, tanto en espacios públicos como a los vecinos de las viviendas en que habitan). Si a ello se le une la existencia de un amplio desarrollo normativo (diecisiete leyes autonómicas con un amplio desarrollo reglamentario) y la inexistencia de un tratamiento doctrinal relevante, habrá de convenirse en que la atención del jurista se encuentra plenamente justificada, e incluso reclamada.

Una cuestión nuclear y previa es la determinación de la posición de los animales en el Derecho. La relación hombre-animal ha ocupado a filósofos y pensadores de todas las épocas, y las diferentes concepciones han sido tributarias de las diferencias entre especies y razas, del momento histórico en que se produjeron o de las influencias religiosas y culturales. En todo caso, y circunscribiéndonos al mundo occidental, puede afirmarse que la consideración social hacia los animales se ha ido transformando, sobre todo en los últimos decenios, en el sentido de una progresiva superación de la imagen de los animales como simples instrumentos para la realización de los intereses humanos, con base en la utilidad o el perjuicio. En este sentido, a partir de los setenta se originó un movimiento internacional de origen anglosajón, que vino acompañado de un de-