

CASTILLO BLANCO, Federico A.: *Régimen Jurídico de las Actuaciones Urbanísticas sin Título Jurídico Autorizante*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006, 481 págs.

El *Régimen Jurídico de las Actuaciones Urbanísticas sin Título Jurídico Autorizante* viene a engrosar la ya importante obra de su autor, con títulos tan destacados como *Función pública y poder disciplinario del Estado*, CEMCI, Madrid, 1992; *La protección de la confianza en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1998, o *El sistema retributivo en la función pública española*, Marcial Pons, Madrid, 2002. Pero esta carta de presentación sería incompleta si no dijéramos que el autor ha dirigido al CEMCI en una labor de formación de juristas del Derecho público sencillamente espectacular, convirtiéndolo *de facto* en verdadero Instituto de Administración Pública con proyección autonómica, nacional y latinoamericana.

La obra que aquí recensamos se une a destacados trabajos que han incidido recientemente en torno a la temática de la disciplina urbanística enriqueciendo el análisis dogmático (como *La Disciplina Urbanística*, Iustel, Madrid, 2006, de Luciano PAREJO ALFONSO, o *Propiedad ante el Urbanismo, la Planificación y Gestión Urbanística. Licencias y Disciplina Urbanística*, Granada, 2006, de HERNÁNDEZ SALGUERO).

La obra, que incluye una amplia, selecta y actualizada bibliografía en la materia, se estructura en cinco densos capítulos: I. Caracterización histórica, jurídica y principios que rigen el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad ur-

banística; II. Los sujetos que pueden ejercitar dichas potestades y las formas de gestión de las mismas; III. Las acciones y los plazos para su ejercicio en la protección de la legalidad urbanística; IV. El procedimiento para la restauración del orden urbanístico quebrantado, y V. Las medidas de restauración y los efectos derivados de la adopción de las mismas.

A la vista de este examen preliminar, el lector habrá podido llegar a una fácil conclusión: estamos ante una obra que aborda mucho más que lo que sugiere a primera vista su título —obviamente, trata las actuaciones que rebasan el contenido de la licencia o sin ajustarse a sus determinaciones—. Estamos ante un verdadero estudio monográfico actualizado de disciplina urbanística que aborda con profundidad sus elementos nucleares, principios y técnicas jurídicas. Faltan sólo la intervención preventiva —la licencia—, el régimen de las actuaciones al amparo de licencia ilegal y, quizá, un mayor análisis de las infracciones y sanciones —el propio autor advierte que ello tendría que ser el objeto de otro estudio—. Pero si se hubieran abordado estos temas, el libro que recensamos no sería una monografía, sino un tratado de disciplina urbanística que, ciertamente, está por escribirse.

En el capítulo I, «Caracterización histórica, jurídica y principios que rigen el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad urbanística», se analizan los precedentes que están detrás de la configuración de potestades públicas para la protección de la legalidad urbanística (relaciones de vecindad en el Derecho romano, policía edificatoria del Antiguo Régi-

men, intervenciones urbanas y control de las edificaciones en el siglo XIX, técnicas de protección de la legalidad urbanística de la década de los cincuenta hasta la irrupción del Derecho urbanístico autonómico). De este sugestivo examen, el autor deduce que las medidas de protección de la legalidad urbanística nacieron estrechamente ligadas a las técnicas de protección del demanio público y, en menor medida, pero sí desde luego de forma sustantiva, a la regulación de las relaciones de vecindad acogida en las Ordenanzas Municipales al regular la función de policía urbana atribuida a los Ayuntamientos. En este capítulo, CASTILLO BLANCO identifica como bien jurídico protegido la preservación del crecimiento ordenado de la ciudad y la protección del medio natural y el desarrollo sostenible como fundamento actual de las medidas de protección de la legalidad urbanística. Desde su consideración como potestades se desprenden las siguientes características: 1) carácter inexcusable en el ejercicio de éstas; 2) carácter esencialmente reglado; 3) son medidas de intervención *a posteriori*; 4) son medidas de carácter real —STS de 29 de enero de 1996—; 5) son independientes, aunque con una inevitable conexión con la adopción de medidas sancionadoras y resarcitorias de los daños que eventualmente se produzcan; 6) son medidas típicas incardinadas en la competencia municipal; 7) su ejercicio viene sujeto a los principios que típicamente han enmarcado la actividad de intervención de los sujetos públicos, más específicamente los entes locales. Precisamente culmina este capítulo el estudio de los principios que identifica como: 1) legalidad; 2) igualdad jurídica frente a las medidas de protección de la legalidad urbanística; 3) congruencia de la actividad administrativa; 4) *favor libertatis*, y 5) proporcionalidad. Destacamos la elaboración del autor —págs. 90-93— en relación con la igualdad y el cuestionamiento de la doctrina del TC de la exigencia de igualdad en la legalidad y su sugerencia de reconducción a la exigencia de que en esta materia se actúe conforme a una programación —inclusive aunque se haya iniciado mediante denuncia—, lo que, en su opinión, evitaría situaciones que inciden negativamente en el principio

de igualdad de trato desde la perspectiva de la ciudadanía.

El capítulo II, «Los sujetos que pueden ejercitar dichas potestades y las formas de gestión de las mismas», examina en primer término las competencias de los poderes públicos en materia urbanística y su incidencia en el ámbito de la disciplina urbanística. Especial atención dedica a las competencias en materia urbanística de los municipios y los supuestos de sustitución de la competencia municipal. El examen de la legislación autonómica es exhaustivo. Por cierto, debemos añadir como norma referencial posterior al cierre de la obra recensionada el Decreto 67/2006, de 12 mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, *DO Generalitat Valenciana* 23 mayo 2006, cuyo capítulo V, «Protección de la legalidad urbanística», artículos 513-541, establece en el marco de este macro-Reglamento normas de disciplina urbanística.

El autor considera que, con arreglo a la doctrina del TC, resultan al menos cuestionables algunas sustituciones o subrogaciones recogidas en la legislación autonómica, aun cuando la misma haya sido dictada de forma reciente y, en algunos supuestos, con posterioridad a la jurisprudencia constitucional analizada por el autor. Merece su aprobación el artículo 188 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. También crítica el autor la marginación de las Diputaciones Provinciales en la materia, considerándola *de cuestionable constitucionalidad*. El capítulo culmina con el estudio de las formas de gestión de la disciplina urbanística. Cree CASTILLO BLANCO que cabe el ejercicio de las facultades que comprenden las potestades de protección de la legalidad urbanística a través de diversas fórmulas; eso sí, siempre que sea en forma directa y siempre que se asegure su prestación en régimen de Derecho público, incluyendo, asimismo, el recurso a fórmulas asociativas o el recurso a técnicas funcionales como la delegación de competencias o la encomienda de gestión, con los límites respecto de éstas establecidos en la legislación.

En el capítulo III, «Las acciones y los plazos para su ejercicio en la protección

de la legalidad urbanística», de indiscutible interés práctico, CASTILLO BLANCO estudia la acción para exigir la restauración del orden urbanístico vulnerado en tanto que acción pública. Realiza un especial análisis de los plazos previstos en la normativa urbanística para la reacción frente a actuaciones sin título jurídico autorizante como plazo de caducidad y estudiando la modulaciones del plazo en atención a la gravedad de la actuación en el derecho de las diferentes Comunidades Autónomas (en atención a la gravedad de la actuación o para ciertos actos o usos considerados especialmente graves). Especialmente importante nos parece —por su obvia dimensión práctica— el estudio de la problemática jurídica que plantea el cómputo de los plazos de reacción (*dies a quo* para el cómputo del plazo, concepto de obra finalizada, régimen de las actuaciones clandestinas y continuadas, interrupción del plazo de caducidad para el ejercicio de las potestades de restauración del orden urbanístico vulnerado, medios probatorios para acreditar la caducidad de la acción).

El capítulo IV, «El procedimiento para la restauración del orden urbanístico quebrantado», analiza en primer término la adopción de medidas provisionales, con especial referencia a la suspensión de las obras en curso de ejecución. A ello sigue una disección del procedimiento para restauración del orden jurídico vulnerado en caso de ausencia de licencias o contraviniendo lo dispuesto en las mismas. Se estudian así las diferencias y relación entre el expediente de restauración de la legalidad urbanística, el expediente sancionador y el expediente de resarcimiento de daños y perjuicios. Cree CASTILLO BLANCO que no es la mejor solución normativa la mayoritariamente adoptada en la legislación urbanística autonómica de escindir dichos procedimientos y configurarlos como piezas separadas, pues no es la que responde a una mayor eficacia y celeridad en la resolución —así, por ejemplo, alega que distintos procedimientos pueden suponer ciertas reiteraciones de pruebas, diligencias, informes, etc., o que pueden, eventualmente, producirse contradicciones entre las distintas conclusiones alcanzadas en los procedimientos sin que esté

normativamente establecido cuáles han de prevalecer—. Nuevamente, especial interés práctico tiene el análisis realizado sobre los trámites procedimentales en el expediente de restauración (finalidad del procedimiento, interesados, naturaleza de los plazos, requerimiento para la legalización, resolución y *planeamiento aplicable para resolver sobre la legalización o no de lo actuado*).

Por último, en el quinto capítulo, bajo la rúbrica «Las medidas de restauración y los efectos derivados de la adopción de las mismas», se diseccionan los efectos típicos derivados del ejercicio de las potestades de disciplina urbanística, la caracterización y naturaleza de las medidas de restablecimiento de la realidad física alterada, y la ejecutividad de las medidas, con especial referencia a la adopción de medidas cautelares en sede jurisdiccional, con prolijo aparato jurisprudencial. Culmina este vibrante capítulo el estudio de los efectos complementarios derivados del ejercicio de las potestades de protección de la legalidad urbanística (situación de fuera de ordenación, indemnización de daños y perjuicios a la Administración como consecuencia de las actuaciones sin licencia y responsabilidades sancionadoras, penales y disciplinarias, efectos complementarios —registrales, expropiación, denegación de servicios básicos, exacción de impuestos y tasas—. Realmente merece la pena el estudio de la responsabilidad criminal (delitos contra la ordenación del territorio y urbanismo; conductas típicas que pueden concurrir con motivo del ejercicio de estas potestades: desobediencia y prevaricación; relevancia del error; principio *ne bis in idem*) y la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por la adopción de las medidas de restauración del orden urbanístico vulnerado.

Queremos destacar ahora las aportaciones constructivas del autor frente al problema de la ineficacia de la disciplina urbanística (véanse, especialmente, las págs. 379-385). Cree CASTILLO BLANCO que las soluciones deben provenir del Derecho de la organización y sin soluciones uniformes dado el amplio espectro de situaciones que la vida municipal ofrece. A estos efectos, en su opinión, es forzoso reconocer que la competencia requiere cierta

distancia respecto del caso concreto, precisamente a fin de salvaguardar la imparcialidad y la objetividad del órgano, y, lo que es más importante, a la vista de lo acontecido en los últimos cincuenta años, posibilitar su efectivo ejercicio. Propone así situar la competencia en órganos supramunicipales, como solución óptima, o autonómicos, como mal menor. Una segunda vía para el autor, también procedente del Derecho de la organización, radica en afinar la competencia para la adopción de dichas medidas en funcionarios públicos y no en autoridades políticas, con la consiguiente asignación de responsabilidad. Y, por último, medidas enclavadas en las potestades de planeamiento, evitando su utilización para la legalización de actuaciones no amparadas en éste —se refiere al artículo 31 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, introducido por la Ley 13/2005, de 11 de noviembre—.

Los años de experiencia docente, investigadora y profesional (como Magistrado suplente en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Andalucía) rezuman por los poros de la obra. El despliegue y manejo de la jurisprudencia es apabullante. CASTILLO BLANCO ha barrido literalmente toda la existente en torno a la disciplina urbanística, sistematizándola, analizándola y criticándola. El discurso, *que es propio*, se construye, adorna y enriquece con la sólida base jurisprudencial. Quizá, por señalar un «pero» que rompa la dinámica recensional, echamos en falta un índice jurisprudencial sistematizador de tanto y valioso aporte. En cualquier caso, esto u otros detalles han de juzgarse irrelevantes, porque sencillamente nos encontramos ante una obra del nivel de *La protección de confianza en el Derecho administrativo*. Dicho esto, sobran ulteriores comentarios. No obstante, sí me parece que debe añadirse uno obligado. La bibliografía en Derecho urbanístico, como sabe cualquiera que se ha adentrado en ella, es un páramo en el que relucen pocos soles serios y orientadores. Sin duda, el *Régimen Jurídico de las Actuaciones Urbanísticas sin Título Jurídico Autorizante* es uno de ellos.

Jesús JORDANO FRAGA

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Las Transformaciones de la Justicia Administrativa: de Excepción Singular a la Plenitud Jurisdiccional. ¿Un Cambio de Paradigma?*, Thomson-Civitas, Madrid, 2007, 148 págs.

Una idea fuerte inspira y da vida a este último —por el momento— libro de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA:

«*Hoy el juez contencioso-administrativo tiene la obligación de tutelar en su plenitud ese espacio de libertad que el ciudadano contemporáneo ha conquistado definitivamente y sólo desde el cual puede ser capaz de construir y proteger una vida personal plenaria, en su integridad*».

Ésta no es, en absoluto, una idea nueva en su obra. Más bien, por el contrario, es una de las constantes de su pensamiento. ¿Por qué, entonces, ha publicado ahora este breve libro? Breve en el número de páginas, pero intenso, quizás revolucionario, en su contenido. ¿Por qué? ¿Para qué?

GARCÍA DE ENTERRÍA cree que se ha producido en el ámbito del control jurisdiccional de la Administración un cambio radical que no se puede explicar como una nueva mejora técnica en el proceso de lo contencioso-administrativo, sino como un planteamiento nuevo de ese proceso. Un cambio espectacular y sustancial del modelo mismo producido no por la mera acumulación de nuevos acontecimientos, sino por un cambio de paradigma. Nuevos acontecimientos que exigen para su comprensión acudir a otra explicación teórica.

¿Qué ha ocurrido?

«*Ocurre —dice— que la nueva configuración que del sistema de justicia administrativa ha introducido un grupo relevante de Estados europeos, entre los cuales la propia Francia que ha estado en el origen mismo del sistema hasta ahora existente, mediante explícitas y contundentes reformas legales, no pueden ya explicarse dentro del modelo de justicia administrativa sobre el que desde la Revolución Francesa ventamos viviendo, sino que precisa, inexcusable-*