

principio de legalidad en su desbordante complejidad presente, la discrecionalidad administrativa, las nuevas teorías hermenéuticas, o el dogma de la nulidad de los actos administrativos, o el enigma de la eficacia de los actos administrativos, con desarrollos muy sugerentes en los que se abren perspectivas novedosas. Se ofrece también en esta parte un estudio monográfico sobre la naturaleza jurídica de la subvención desde la perspectiva nacional —muy similar a la nuestra—, destacando toda una serie de singularidades que en ella se advierten en la teoría general de los actos administrativos.

La tercera parte del libro se dedica al «Derecho Administrativo de garantía», prestando especial atención a toda una serie de institutos procesales que escapan a la doctrina administrativa pero que son bien conocidos por los procesalistas. Se valoran aquí toda una serie de fórmulas o doctrinas de inspiración anglosajona, como la cláusula *stand still* o la delimitación del espacio de control judicial en aplicación de la *hard look doctrine and public interest*. Otros temas recurrentes se tratan aquí, pero siempre, como es característico del libro, con nuevas y sugerentes perspectivas. Así ocurre con las acciones de condena y el derecho al acto, o los poderes del juez en la ejecución de sentencias, sobre todo cuando se abre un amplio margen de discrecionalidad.

Destacaba al inicio y confirmaba más adelante, en presentación temática, que el libro recorre las principales líneas de evolución del Derecho administrativo en un panorama comparado, pero en realidad y sorprendentemente es mucho más: es un recorrido por la cultura occidental de los tres últimos siglos de la

mano de este Derecho que es en realidad una de las expresiones más acabadas de esa cultura. Abundan en el libro —como es habitual por lo demás en la obra del profesor COLAÇO— las referencias a la literatura, a la filosofía, al cine, a la pintura, con expresiones certeras que iluminan los espacios áridos y oscuros del Derecho administrativo, abriendo así nuevas perspectivas.

Finalmente, es de justicia dejar constancia de la colaboración prestada a esta obra por Juliana FERRAZ COUTINHO, asistente eficaz, alegre y optimista del profesor COLAÇO. En su exultante y bien aprovechada juventud, ha ofrecido ya algunas aportaciones muy relevantes —pienso ahora en un sugerente artículo sobre la geometría variable del Derecho administrativo— y prepara una tesis sobre la fundaciones públicas que será, como todas las tesis doctorales portuguesas, una obra completa y de referencia.

José ESTEVE PARDO  
Universidad de Barcelona

DE GUERRERO MANSO, Carmen: *La zonificación de la ciudad: concepto, dinámica y efecto*; Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2012, 338 págs.

*La zonificación de la ciudad: concepto, dinámica y efectos*, obra de la profesora Carmen DE GUERRERO MANSO, es un libro de Derecho urbanístico, pero no es un libro al uso de Derecho urbanístico. La originalidad de la obra no se halla, desde luego, en el ámbito espacial que con-

centra su atención, la ciudad, quintaesencia de la disciplina urbanística, sino en la vertiente o perspectiva desde la cual se aborda el tratamiento de aquel espacio: la organización de los usos urbanos. Con frecuencia, nuestra normativa, guiada sin duda por la idea desarrollista que ha dominado la historia del urbanismo español hasta hace muy poco, ha atribuido un protagonismo destacado al proceso de creación de nueva ciudad. Y, así, el régimen de la actividad urbanizadora y, en su caso, edificatoria ha ocupado tradicionalmente una parte muy importante de nuestros textos legales. Y, siguiendo la misma tendencia, también una parte importante de la literatura jurídica urbanística que se ha venido escribiendo desde mediados del siglo anterior. Sin embargo, no puede obviarse que tal proceso de creación en realidad es puramente accesorio, o, mejor dicho, tiene un carácter simplemente instrumental, dirigido a un fin último y esencial: la materialización del espacio urbano. Y menos aún puede obviarse que ese espacio urbano, la ciudad, es sobre todo y ante todo un ámbito de convivencia. Por esa razón, precisamente, porque la ciudad nace por y para ser el espacio en el que las personas habitan y conviven, en el que desarrollan su vida tanto en el plano individual como colectivo, es evidente que la organización de las diferentes actividades que coexisten en el entorno urbano ha de tener un peso fundamental en la ordenación urbanística de la ciudad. Sin una organización racional de esos usos y actividades, adecuada a las contingencias de cada momento histórico, la configuración de la ciudad como espacio de cohabitación se vería completamente frustrada. Pues bien,

tal aspecto esencial de la ordenación urbana es justamente el que centra el estudio de la obra de la profesora DE GUERRERO MANSO. Un estudio, en fin, que tiene como hilo conductor la ordenación de la ciudad existente, o, para decirlo de un modo más expresivo, la ciudad vivida, y con el que se contribuye así a rellenar —como la propia autora reconoce— un hueco con frecuencia olvidado, o cuanto menos desatendido, por parte de la doctrina jurídica. En todo eso radica primeramente la originalidad y el valor del libro que aquí se comenta.

La técnica de la clasificación, que sirve para fijar el destino urbanístico básico del suelo en función de su grado de transformación, refleja el proceso de creación urbana al que antes aludíamos, diferenciando el suelo que ya pertenece de manera efectiva a la ciudad, el que ha de incorporarse en el futuro a la misma y aquel otro que queda excluido de tal incorporación. A partir de aquí, sin embargo, la ordenación de la ciudad existente requiere necesariamente la aportación de otras técnicas. En primer lugar, la zonificación, que tiene por objeto la distribución ordenada de las distintas actividades en la ciudad, configurando áreas homogéneas caracterizadas por un mismo destino urbanístico global. Y, en segundo lugar, como continuación de la anterior, la calificación, destinada a especificar la distribución zonal, es decir, a concretar las condiciones de cada parcela en cuanto a su uso, intensidad del mismo y, en su caso, tipología edificatoria. El resultado, pues, es una división funcional de la ciudad, que se completa con la sistematización racional de la forma en que cada uso o actividad puede desarrollarse en el lugar asig-

nado. A estas dos técnicas, tratadas conjuntamente bajo la denominación genérica de «zonificación», dedica precisamente su atención el libro de la profesora Carmen DE GUERRERO MANSO, tal como ya se avanza en su título. Es la combinación de ambas, en fin, la que nos lleva a la noción capital de «uso del suelo», la verdadera idea clave que centra todo el discurso de la obra. Y ello con un propósito fundamental que la autora confiesa desde el primer momento: revelar la incidencia estratégica que tienen tales usos del suelo, y la función de organización de los mismos, en el proceso de configuración y posterior evolución de la ciudad, así como también su potencial como elementos transformadores del espacio urbano.

Para demostrar esa tesis, la obra desarrolla un amplio y exhaustivo análisis del régimen de los usos del suelo, que abarca desde los aspectos más generales, relativos a su regulación legal, a la particularidad de los diferentes sistemas de usos establecidos por el planeamiento urbanístico. En concreto, el libro se estructura en tres partes claramente diferenciadas, que responden a las diversas vertientes o aspectos implicados en el régimen urbanístico de los usos del suelo.

La primera parte está dedicada al concepto y régimen legal de los usos. Aquí se analizan las técnicas de la zonificación y calificación (capítulo 1), en cuanto determinantes de la noción de «uso del suelo», y las principales cuestiones que plantean dichas técnicas tanto desde el punto de vista de la legalidad (capítulo 2) como de su oportunidad (capítulo 3). Dos son principalmente las problemáticas jurídicas que suscita la zonificación y que se exami-

nan en la obra: la primera, de carácter material, la derivada de su incidencia sobre el derecho de propiedad, o, mejor dicho, de las eventuales «restricciones» que impone sobre éste; y la segunda, de orden formal, vinculada al modo de llevar a cabo la distribución de los usos, esto es, a través de instrumentos (planeamiento) de rango infralegal. Por lo que se refiere a la oportunidad de la técnica, en la obra se desganan los principales argumentos esgrimidos a favor y en contra de la zonificación, para llegar a la conclusión de que las ventajas que ofrece (en forma de favorecer el desarrollo racional de la ciudad, servir como instrumento de cohesión social o estimular los valores estéticos y ambientales de los asentamientos urbanos) dibujan un potencial de interés general que prima y respalda su carácter condicionador del derecho de propiedad. En resumen, en la primera parte del libro la autora justifica la legalidad formal y material de la técnica y su oportunidad.

Acto seguido, una vez establecido el marco conceptual y la fundamentación teórica de la zonificación, la segunda parte de la obra se adentra ya en los detalles de su puesta en práctica. Y para ello no se duda en descender al nivel en el que tal puesta en práctica tiene lugar; o, dicho de otra manera, al nivel en el que se hace efectiva la definición y distribución de los diferentes usos urbanos: el nivel del planeamiento urbanístico. Tomando como muestra representativa el planeamiento general de las diecisiete capitales autonómicas, la autora nos ofrece una sistematización de las diferentes experiencias en todo lo que atañe a la tipificación de los usos (capítulo 1), clasificación de las zo-

nas (capítulo 2) y sistema de compatibilización de usos (capítulo 3). Seguramente —como ya nos avanza la misma autora en el apartado introductorio—, esta parte de la obra sea la que presenta un carácter más innovador, más original. A menudo, el jurista se siente cómodo en la tarea de manejar los grandes principios y conceptos teóricos que nos ofrecen las disposiciones normativas de primer rango, pero sin embargo se muestra mucho más reacio a la hora de desarrollar lo que podríamos denominar trabajo de campo, es decir, a la hora de descender a la observación de los pequeños detalles recogidos en infinidad de disposiciones y actos de rango inferior y alcance local. Nada de eso sucede en el caso de la profesora Carmen DE GUERRERO MANSO, que ha dedicado una parte extensa de su esfuerzo y trabajo a diseccionar —en lo que atañe al objeto de la obra— el contenido de los planes generales de todas las capitales autonómicas. No obstante, el verdadero valor y originalidad que merecen atribuirse a la autora no están simplemente en esa tarea realizada, sino sobre todo en la finalidad de la misma. El detalle aportado de todos aquellos instrumentos de planeamiento señalados queda muy lejos de tener una función puramente pedagógica, o sea, de servir como mero recurso para ejemplificar afirmaciones previamente realizadas. De ningún modo. El estudio de los muchos planes generales responde a un verdadero método científico. Pese a su rango y alcance locales, es innegable que tales planes tienen un contenido y una naturaleza netamente normativos, y que por lo tanto son perfectamente aptos para servir a los métodos de la ciencia jurí-

dica. Así lo ha sabido entender la autora, que parte de la observación y análisis de los planes municipales para llegar a la formulación de criterios generales sobre el sistema de asignación de los usos urbanísticos al suelo por parte del planeamiento. En eso radica también la originalidad y el valor del libro que aquí se comenta.

Finalmente, la tercera parte de la obra responde a un hecho incuestionable: la ciudad es una realidad viva, sujeta a constantes mutaciones, necesitada por eso mismo de una ordenación cambiante que sepa adaptar el diseño y las funciones de la ciudad a las necesidades contingentes de sus ciudadanos. El conocido *ius variandi* surge precisamente para dar cobertura a esa exigencia. Su fundamento teórico, los requisitos y límites de su ejercicio son ampliamente analizados en la obra (capítulo 1), para llegar a la conclusión de que el juego de tal derecho puede afectar sin duda al régimen de los usos, creando situaciones de disconformidad —conceptualmente idénticas a las que pueden observarse en relación a los parámetros edificatorios— que requieren ser objeto de tratamiento jurídico. En este sentido, la autora dedica su atención a analizar los diferentes regímenes aplicables a los usos disconformes, que varían en función del motivo y el grado de disconformidad (capítulo 2). Y, aún con más particular detalle, se examina el régimen denominado de «fuera de ordenación» (capítulos 3 y 4).

En resumidas cuentas, éste es el contenido del libro de la profesora Carmen DE GUERRERO. Un libro que destaca, como ya dijimos antes, por su originalidad, tanto desde el punto de vista de la materia objeto de estudio como desde el punto de la

metodología empleada. Pero eso no es todo, hay algo más que merece ser valorado: se trata sobre todo de una obra que cumple con sobrada solvencia su propósito. Acompañada de sólidos argumentos y con un lenguaje sencillo pero preciso, que arrastra a la lectura, la autora sabe crear perfectamente en el lector la conciencia sobre el papel esencial que la organización de los usos desempeña en la tarea fundamental de configurar el espacio urbano. Lástima que esa conciencia no haya sido percibida con demasiada frecuencia por parte de la doctrina jurídica. Pero eso, si cabe, atribuye todavía más valor al libro de Carmen DE GUERRERO MANSO.

Bartomeu TRIAS PRATS  
Universidad de las Islas Baleares

GIFREU FONT, Judith: *L'ordenació urbanística a Catalunya*; Marcial Pons, Madrid, 2012, 992 págs.

El urbanismo ha dejado de considerarse un compartimento estanco, limitado a la regulación doméstica del suelo municipal. En la actualidad, parece complicado determinar dónde empieza y acaba el urbanismo y dónde empiezan y acaban otros sectores de actividad íntimamente relacionados con aquél, como la ordenación del territorio, la vivienda, el medio ambiente, las infraestructuras, la salud pública, etc. Pues bien, el libro de la profesora de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona, Dra. Judith GIFREU FONT, traspasa esa transversalidad, en el convencimiento de que

en la actualidad el urbanismo no puede estudiarse independientemente de otras políticas que afectan al uso del suelo. Este dato explica, por ejemplo, que este libro tenga la friolera de mil páginas.

El libro, prologado por el catedrático de Derecho Administrativo y presidente de la Asociación Española de Derecho Urbanístico, Dr. Martín BASSOLS COMA, se centra en el estudio de la legislación y políticas urbanísticas de la Generalitat de Catalunya y de los entes locales competentes. Sin embargo, cuando se considera conveniente, que es muy a menudo, también se hacen guiños a los ordenamientos jurídico-urbanísticos de otras comunidades autónomas.

A pesar de que el libro está escrito en catalán, y de la complejidad de la materia objeto del estudio, el estilo claro y directo utilizado por la autora facilita enormemente su comprensión por un lector no iniciado en esta lengua. Cabe destacar también, como un valor añadido y de altísima utilidad, que el libro contiene un número amplio de fotografías y planos, así como de esquemas procedimentales, para facilitar la comprensión del texto principal, máxime cuando se trata de cuestiones de clara dificultad técnica, como alineaciones y rasantes, volumetrías, gálibos, estándares urbanísticos, entre otros, que la autora trata con precisión y muy meritoriamente.

Aunque el libro de la Dra. GIFREU sigue, a efectos de estructura, los cánones urbanísticos clásicos del régimen del suelo, el planeamiento, la gestión y la disciplina, el contenido de cada una de dichas partes se enriquece enormemente con el análisis de los ámbitos sectoriales que se han relacionado más arriba, dando-