

MARÍA FUENSANTA GÓMEZ MANRESA: *La intervención administrativa y su incidencia sobre el derecho de propiedad del suelo y la edificación*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, 2019, 277 págs.

En los últimos años asistimos a un cierto debilitamiento de los servicios de inspección y control en algunos sectores de nuestra actividad administrativa y, particularmente, en el ámbito urbanístico. Esto redonda en una mayor dificultad para la aplicación real de las medidas de protección de la legalidad urbanística que aseguren el respeto de la normativa vigente.

Las regulaciones urbanísticas autonómicas contemplan distintas técnicas de intervención, desde las tradicionales licencias urbanísticas, pasando por los mecanismos de evaluación y control por razones ambientales, de protección del patrimonio-histórico artístico o de actividades clasificadas, y llegando hasta las más recientes declaraciones responsables y comunicaciones previas, introducidas para agilizar la actividad económica como consecuencia de la Directiva 2006/123/CE. Sin embargo, muchos ayuntamientos carecen de servicios técnicos lo suficientemente dotados como para garantizar el control real de las actuaciones de ocupación y uso del suelo, tanto preventivamente como *ex post*. Tampoco cumplen algunos de ellos con la obligación prevista en el art. 65 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRDU) de comunicar al Registro de la Propiedad aquellos actos de incoación de expedientes de disciplina urbanística o de restauración de la legalidad, si bien es cierto que el Registro de la Propiedad ha contribuido, indudablemente, a la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario y a la eficacia de los actos administrativos en materia urbanística. Por último, tampoco es infrecuente el incumplimiento del deber de conservación de edificios, terrenos y construcciones, ámbito en el que el instrumento de intervención típico sigue siendo la orden de ejecución de actuaciones de conservación que garanticen la seguridad y la habitabilidad del edificio.

La intervención administrativa en el ámbito urbanístico reviste, en consecuencia, una gran importancia práctica, y es por esto por lo que, precisamente, deben ponerse en valor estudios tan relevantes como el realizado por la profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Murcia, Fuensanta Gómez Manresa, que aborda pormenorizadamente el régimen jurídico de la intervención administrativa y su incidencia sobre el derecho de propiedad del suelo y la edificación, lo que incluye un amplio abanico de técnicas que abarcan múltiples potestades, desde la normativa hasta las de control o intervención directa.

Esta útil monografía contiene un riguroso análisis normativo de la actividad inspectora y de los distintos títulos habilitantes, poniendo de manifiesto las peculiaridades autonómicas existentes, pues la autora, además de analizar la legislación estatal, realiza un detallado análisis comparado de las distintas normativas urbanísticas autonómicas existentes. Completa, además, su exposición con una exhaustiva incorporación de la jurisprudencia más relevante. Nos encontramos ante una monografía bien escrita, que es fruto de una concienzuda y laboriosa

investigación que se estructura en siete capítulos y unas reflexiones finales. En ella la autora aporta, además de su experiencia en el ámbito de la investigación jurídica, sus profundos conocimientos de la realidad práctica.

Tras delimitar el objeto de estudio, el capítulo I sintetiza el régimen de distribución competencial en materia de urbanismo, constatando que el régimen jurídico relativo a la intervención de la Administración en el uso del suelo y la edificación está contenido en la normativa autonómica.

El título del capítulo II avanza una de las conclusiones de la obra: «El control desde una perspectiva integrada de la ordenación territorial, urbanística y ambiental como exigencia de sostenibilidad y transparencia». Para la profesora Gómez Manresa el desarrollo sostenible es una prioridad y por ello recuerda que el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana ordena a los poderes públicos formular y desarrollar en el medio urbano las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental. Por esto resulta esencial la correcta aplicación de la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental, en la medida en que tiene una clara incidencia en sede de intervención administrativa en el uso del suelo y la edificación. Por otro lado, por la trascendencia de los asuntos en juego, la transparencia debe considerarse como requisito *sine qua non* para garantizar adecuadamente el respeto a los distintos intereses jurídicos afectados en los procesos de transformación y uso del suelo. Consecuentemente, la autora describe, en el segundo epígrafe de este capítulo, la aplicación al derecho urbanístico de la regulación vigente en materia de acceso a la información.

Como enlace a los capítulos siguientes, el libro contiene un breve capítulo III dedicado a acotar conceptualmente el contenido del derecho de propiedad, en función de la calificación y clasificación del suelo. Tras ello, en el capítulo IV, la autora aborda la importante contribución del Registro de la Propiedad a la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario y a la eficacia de los actos administrativos en materia urbanística. En un primer epígrafe, repasa las distintas actuaciones urbanísticas que deben ser inscritas en el Registro de la Propiedad, así como su régimen jurídico, prestando especial atención a la constancia de los preceptivos actos de autorización e intervención a la hora de ejercer el necesario control por las Administraciones competentes. El capítulo termina con un último epígrafe en el que se contiene un detallado estudio individualizado de las normas autonómicas relativas al acceso al Registro de la Propiedad de los actos de naturaleza urbanística, incidiendo en aquellas que tienen que ver con la materia que es objeto de estudio en la monografía. Dicha exposición, que habrá exigido sin duda a la autora un gran esfuerzo de estudio comparativo y de análisis, evidencia claramente lo excesivamente complejo que es nuestro sistema jurídico urbanístico y lo difícil que es su aplicación práctica.

Antes de ir analizando el régimen jurídico de cada una de las formas de intervención administrativa en el ámbito urbanístico, la profesora Gómez Manresa anticipa ya su conclusión sobre la evolución de su régimen jurídico en los últimos

años. Así, el capítulo V lleva por título «La crisis del modelo tradicional de intervención administrativa sobre el uso del suelo y la edificación», un capítulo breve, pero muy clarificador. No en vano su primer epígrafe se denomina «la notoria “devaluación” de la autorización administrativa como título habilitante», proceso que trae como consecuencia que «en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización si es suficiente realizar una comunicación o declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad». A partir de ahí, los capítulos VI a VIII contienen la parte central del trabajo, al abordar con minuciosidad y realismo práctico el régimen jurídico de la licencia urbanística, la declaración responsable y la comunicación previa, y las órdenes de ejecución junto a la declaración de ruina.

Durante casi cien páginas (87 a 183), la profesora Gómez Manresa realiza un completo estudio del mecanismo de control por excelencia, la licencia urbanística. Con espíritu crítico —pues destaca que la licencia es un título habilitante convertido en una vaga reminiscencia de la autorización administrativa en el sector urbanístico— analiza su régimen jurídico, abordando las cuestiones principales y dándolas un completo tratamiento bajo el prisma de la jurisprudencia existente y de las distintas legislaciones autonómicas. Con razón considera que la licencia «ha adquirido en el sector urbanístico un carácter residual, tal y como se constata, por ejemplo, en el preámbulo de la Ley 13/2015 de Murcia, al afirmar que se ha restringido al máximo la exigencia de licencia municipal de obra, ampliando «enormemente» los supuestos en los que se puede acudir a la comunicación previa o a la declaración responsable, ya que se «apuesta decididamente por la declaración responsable entendiendo que la madurez de los agentes implicados y de las administraciones públicas permite otorgar un importante grado de confianza y grandes dosis de entusiasmo en lograr compatibilizar la mayor agilidad posible en la implantación de actividades con el cumplimiento de la normativa de aplicación». Entiendo, personalmente, que esta *madurez* y seriedad de los agentes se dará en muchos casos, pero en algunos no, y por eso, como más adelante señala la propia autora, resulta fundamental un reforzamiento de la actividad inspectora municipal sobre las actuaciones realizadas. A partir de aquí, se desarrolla el comentario profundo y comparativo de las distintas normas autonómicas sobre la regulación de la licencia: su concepto y caracteres, las reglas de procedimiento, la importancia del proyecto técnico que ha de acompañar a su solicitud, los actos sujetos a la misma, su eficacia temporal, la competencia para su concesión, etc.

Ahora bien, en la medida en que nos encontramos ante actos administrativos declarativos de derechos, las licencias pueden ser objeto de revisión, revocación o suspensión. Esto plantea no pocos problemas prácticos porque su otorgamiento no implica que llegue a ejecutarse su contenido en los supuestos en que la Administración adopte, motivadamente, algunas de estas medidas. Por ello, la

autora dedica una especial atención a estas cuestiones, que trata en dos epígrafes específicos.

El capítulo VII lleva por título «La prevalencia del control “ex post” sobre el control “ex ante”», lo que es consecuencia de la introducción en nuestro ordenamiento de la declaración responsable y de la comunicación previa, técnicas que Gómez Manresa desarrolla a continuación. La autora recuerda inicialmente que, cuando las actuaciones declaradas o comunicadas previamente no se ajusten a los usos y condiciones previstos por la normativa vigente, la Administración competente deberá adoptar las medidas precisas para el cese de la actuación, haciéndolas constar además en el Registro de la Propiedad, y siendo responsable de los perjuicios causados a terceros de buena fe cuando hayan transcurrido más de seis meses sin que dichas medidas hayan sido acordadas. A continuación, analiza pormenorizadamente la regulación contenida en las distintas legislaciones autonómicas, indicando las singularidades existentes en cada una de ellas y aportando constructivos comentarios al respecto. Esta falta de control preventivo entraña importantes riesgos de desviaciones en el cumplimiento de la legalidad, por lo que la Administración ha de dotarse de los medios de inspección o verificación suficientes. Por ello, seguidamente Gómez Manresa incide en «la necesaria puesta en valor de la actividad inspectora» y estudia, haciendo un esfuerzo encomiable de síntesis, su régimen jurídico de acuerdo con lo dispuesto en las distintas legislaciones autonómicas.

Para terminar, el capítulo VIII aborda los instrumentos de intervención existentes para supervisar el cumplimiento del deber de conservación intrínseco al derecho de propiedad. La autora reflexiona sobre la regulación vigente del deber de conservación y la problemática de las entidades urbanísticas colaboradoras, todo ello dentro de un contexto de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas. A continuación, desarrolla un estudio comparado del régimen jurídico autonómico de los dos instrumentos clásicos de intervención existentes: la declaración de ruina y la orden de ejecución.

Como conclusión de los contenidos expuestos, la autora constata que las potestades vinculadas a la actividad de intervención de la Administración sobre el uso del suelo y la edificación son múltiples y diversas y que, en los últimos años, se ha producido una notable flexibilización con la limitación de los actos sujetos a autorización al apostar la legislación vigente por otros dos títulos habilitantes, la declaración responsable y la comunicación previa, en detrimento de la licencia, al margen del control de la legalidad que se realiza a través de las órdenes de ejecución, la declaración de ruina o la actividad de inspección, y que tienen una notable trascendencia en la ciudad conformada. De este modo, se hace prevalecer el control *ex post* frente al control *ex ante* de la actividad privada en el sector urbanístico, hecho que sin duda puede determinar problemas prácticos debidos no solo a la insuficiencia de medios para acometer dicha tarea sino, también, a la incorrección en la elección del título habilitante por el administrado. También Gómez Manresa recuerda que la actividad administrativa de intervención debe velar por la prevalencia del interés público sobre el interés

privado que se inserta en el derecho de propiedad, desde la consideración de que el suelo es un recurso natural escaso y de que las consecuencias de determinadas actividades sobre el mismo pueden tener efectos tanto nocivos como duraderos en el tiempo con una importante repercusión en la calidad de vida de la ciudadanía.

Muchas de las reflexiones que aquí se presentan sobre la actividad administrativa de control en el urbanismo son extrapolables a otros sectores de nuestra actividad administrativa. En todos ellos, además de resultar imprescindible una adecuada ordenación, es fundamental controlar su aplicación y cumplimiento, porque las normas cobran más fuerza cuanto más se aplican correctamente.

Con esta obra, cuya lectura sin duda recomendamos, la profesora María Fuensanta Gómez Manresa se consolida como una referencia obligada en el panorama del derecho urbanístico español, en el que la presentó nuestro añorado Martín Bassols Coma cuando en 2010 le prologó su monografía *Urbanismo y Contratación Pública*. Esperemos que esta infatigable investigadora pronto nos obsequie con un nuevo trabajo.

*Jesús del Olmo Alonso*  
Universidad de Alcalá

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO: *Civilizar o exterminar a los bárbaros*, Barcelona, Planeta, 2019, 219 págs.

1) El autor, además de ser conocido del gran público como director de la Real Academia Española, es un prestigioso administrativista. Su importante labor de investigación jurídica ha sido incluso distinguida —lo que no es habitual— en la universidad patria, como muestran los doctorados *honoris causa* de Valencia, Córdoba, Extremadura y, recientemente, Salamanca. Publica ahora el texto de su discurso de ingreso en otra academia, la de Ciencias Morales y Políticas, que pronunció el 22 de mayo de 2012.

2) En la obra se analizan los procesos de formación de las ideas que vertebraron los modelos español y británico de la colonización americana. Se orienta, así, el autor en la línea comparativa propuesta por el ilustre hispanista J. H. Elliot (*Imperios del mundo atlántico: España y Gran Bretaña*, 2006), quien resaltó las coincidencias y diferencias que cabe advertir en esas experiencias.

Ambas trayectorias están teñidas por la prepotencia de la superioridad tecnológica europea frente a la barbarie atribuida a los salvajes americanos, aunque más allá de los textos y discursos que la acogieron, dicha prepotencia se manifestó en despiadadas acciones de sometimiento y destrucción. Dentro, pues, de esa común ignominia, cabe estudiar significativas tendencias distintivas: la conquista española acogida a las ideas de evangelización y civilización de los indígenas, ya desde la originaria donación papal y después a través de la obra