

ria inerte, pero el ordenamiento está vivo. Ahora bien, como es sabido, la respuesta a las preguntas relativas a dónde y cuándo desarrolla su vida ese ordenamiento, esto es, las cuestiones vinculadas a la dimensión espacial y temporal de la aplicación del ordenamiento jurídico, pueden llegar a ser algunas de las más vidriosas de la teoría general del Derecho.

El libro del que damos cuenta aquí aborda la consideración del espacio y el tiempo como dimensiones del Derecho, teniendo en cuenta dos efectos relevantes de las transformaciones sociales, económicas y tecnológicas en curso: la globalización y la aceleración jurídicas. Y lo hace a través de dos capítulos distintos (más una introducción y una conclusión).

Por lo que se refiere a la dimensión espacial de las normas jurídicas, el libro parte de la constatación de que los diversos entes territoriales (supranacionales, estatal, autonómicos y locales) pueden ser competentes para crear Derecho sobre una misma materia en un mismo territorio con incidencia sobre idénticas personas, cosas o actividades y de la necesidad de que el Derecho establezca reglas adecuadas de conflicto.

Así, tras una breve consideración del principio de subsidiariedad vinculado al ejercicio de la competencia normativa y al principio de prelación de la norma de ámbito territorial superior sobre la de ámbito inferior (así, principio de supremacía en el Derecho europeo y art. 149.3 CE, primer párrafo, en el español), la obra se ocupa de las relaciones transnacionales (interregionales y/o intermunicipales, en el caso español). Tales relaciones, de acuerdo con el autor, serán lícitas siempre que sean una proyección exterior de las competencias del ente en cuestión y se desarrollen con lealtad institucional, sin invadir el campo que el artículo 149.1.3 CE reserva al Estado en el ámbito de las relaciones internacionales, ámbito que, sin embargo, no obsta a aquéllas. El trabajo se ocupa, como muestra de lo expuesto, del fenómeno creciente de los acuerdos interregionales e intermunicipales de carácter transnacional, utilizando como ejemplo de análisis de su eficacia normativa los de la Carta Europea de Ciudades y

VAQUER CABALLERÍA, M.: *La eficacia territorial y temporal de las normas*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, 109 págs.

Como nos recuerda el autor de este libro, citando a ROMANO, las leyes son mate-

Municipios Europeos hacia la Sostenibilidad, firmada el 27 de mayo de 1994 en Aalborg, Dinamarca, y la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, firmada el 18 de mayo en Saint-Denis, Francia.

El capítulo se cierra con un análisis del principio de territorialidad, así como de las modulaciones y excepciones a éste que permiten los efectos extraterritoriales de los ordenamientos jurídicos, y con una reflexión sobre la peculiaridad del planeamiento urbanístico y territorial.

En cuanto a la dimensión temporal de las normas, el capítulo segundo se ocupa de su vigencia y su eficacia. En cuanto a la vigencia, tras un análisis de la distinción entre normas temporales y normas de vigencia indefinida, el libro repasa la entrada en vigor, la derogación, la anulación y la decadencia, prestando singular atención al impacto jurídico del tiempo de la innovación normativa, sea por celeridad (analizando el papel del principio de confianza legítima en el ámbito administrativo), sea por morosidad. En este segundo caso, el autor propugna respecto de los desarrollos reglamentarios legales que, existiendo plazo para ello o no, se considere la mora como un supuesto de ilegalidad por omisión (controlable judicialmente), con vulneración del derecho a una buena administración (art. 41 Carta Europea de Derechos Fundamentales) que pueda dar lugar, en su caso, a una indemnización por daños generados por la omisión reglamentaria (págs. 57 y 58).

Por lo que se refiere a la eficacia normativa, el libro se cierra con un estudio de los tres posibles contenidos del Derecho transitorio (previsión de un régimen sustantivo entre el antiguo y el nuevo Derecho, ultraactividad de aquél o retroactividad de éste), de la suspensión de las normas, de su reviviscencia y de su desuso y obsolescencia. Centrándonos ahora en el primer punto, y específicamente en la retroactividad, la obra comentada repasa la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la prohibición de retroactividad derivada del artículo 9.3 CE (así como, en interpretación *a contrario*, el principio de retroactividad de la norma sancionadora más favorable), destacando la necesidad de distinguir entre la retroacti-

vidad auténtica y la retroactividad impropia (incidencia sobre situaciones nacidas pero no agotadas con el anterior Derecho). El libro se cierra en este punto con un apartado dedicado a la retroactividad de los reglamentos: frente a la conocida postura doctrinal que afirma la imposibilidad de los reglamentos de decretar su retroactividad con diversos argumentos interpretativos —art. 2.3 Código Civil, que alude a «leyes»; art. 57.3 Ley 30/1992, referido a actos, argumento a *maiore ad minus* apoyado en el art. 83.b) CE, referido a leyes de bases—, el autor considera que la retroactividad será posible siempre que respete las limitaciones establecidas por los artículos 9.3 CE y 62.2 Ley 30/1992 y siempre que la retroactividad prevista en el reglamento no incida sobre materias reservadas a la ley, esto es, siempre que respete el principio de legalidad y de jerarquía normativa.

Para finalizar quisiéramos referirnos a dos aspectos a los que el libro alude, aunque sin profundizar, de forma perfectamente comprensible, dada su estructura y contenido, y que motivan las reflexiones con que terminamos esta recensión. Nos referimos a las relaciones del ordenamiento jurídico con la *realidad social* (págs. 59 y ss.) y a la tensión entre seguridad jurídica y eficacia, esto es, entre *cambio y estabilidad normativa* (págs. 13 y ss.), y su vinculación con el proceso ya no de aplicación de las normas, sino de *creación* de las mismas.

En cuanto a las relaciones entre normas y realidad social, el libro nos recuerda cómo la prolongación de la vigencia de las normas en el tiempo tiene el riesgo de provocar su obsolescencia y/o su desuso (*desuetudo*) y su inadecuación para prevenir o reaccionar ante las necesidades de la sociedad. El artículo 3.1 del Código Civil alude a la *realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas* las normas. Como se pone acertadamente de relieve en la obra, según como se interprete esta apelación a la realidad social podría dar lugar a un «arbitrismo judicial de sesgo sociologista» (pág. 60). El autor concluye que «la realidad social a que se refiere el art. 3.1 del Código no puede ser otra que la organizada o formalizada jurídicamente. De lo contrario, se llegaría al absurdo de erigir incluso a realidades anti-

jurídicas en criterio de interpretación del Derecho» (pág. 61), por lo que, se concluye, «la interpretación evolutiva e interpretativa sistemática son una misma cosa, una vez convengamos que el ordenamiento es un sistema dinámico» (pág. 63).

En definitiva, estas reflexiones nos ponen ante un tema clásico del Derecho, sobre el que se han vertido, y verterán, ríos de tinta. No es tampoco momento aquí para abordar en profundidad esta cuestión, aunque quizás sí para complementar el enfoque visto con alguna idea adicional. Efectivamente, por un lado, el portillo de la «realidad social» puede conducir a la disolución del Derecho en argumentos extrajurídicos y, cuando la interpretación se lleve a cabo por órganos judiciales, a una vulneración del principio de separación de poderes o de distinción funcional existente en nuestra Constitución, por cuanto serían estos órganos los que al interpretar de tal modo se adjudicarían poderes que corresponderían al legislador y al poder ejecutivo. Pero, por otro lado, prescindir de la realidad social en la interpretación normativa podría conducir a un positivismo formalista, desconectado de la sociedad a la que, en definitiva, el Derecho trata de regular: no se «sabría ser jurista» sin tener deliberadamente las palabras y las cosas jurídicas estudiadas a buena distancia de su contexto social —Jacques CALLOSSE (2007), «Droit administratif et sciences sociales», en Matthias RUFFERT (Ed.), *The Transformation of Administrative Law in Europe*, Sellier, págs. 171 y ss.—.

En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo español, en las declaraciones sobre el artículo 3.1 del Código Civil, si bien se muestra prudente, evita confundir la interpretación sistemática con la basada en la realidad social; la interpretación del Derecho no se acaba en el propio Derecho, aunque no todo elemento no jurídico sea válido como criterio de interpretación en todo caso, pues (STS de 18 de diciembre de 1997) «[El elemento sociológico en la interpretación de las normas] no puede tergiversar la ley, cambiarle su sentido o darle una aplicación arbitraria», dado que (STS de 24 de diciembre de 1990) «la interpretación de las normas al amparo de la

realidad social no puede llevar a conculcar el tenor literal de un precepto», teniendo en cuenta que (STS de 18 de diciembre de 1997) «[El artículo 3.1 del Código Civil] contiene sólo una llamada a la profundización en el conocimiento de la realidad social para descubrir mejor el espíritu y finalidad de [las normas]».

Un ámbito donde la realidad social y la aportación de otras ciencias sociales para su conocimiento (economía, sociología, antropología...) pueden tener un peso importante en la interpretación del Derecho (administrativo) es la integración de conceptos jurídicos indeterminados con un margen valorativo que crecientemente trufan nuestras normas (en este sentido, M. A. PÉREZ ÁLVAREZ, *Realidad Social y Jurisprudencia. Diez Tesis sobre la realidad social en cuanto canon de interpretación de las normas*, Colex, 2005, pág. 169; un solo ejemplo, cfr. «cohesión social», art. 10 Ley Suelo estatal vigente). Desde luego, también deberían tenerlo, entendemos, en la doctrina científica administrativista, la cual, junto a aproximaciones históricas cuyo uso y utilidad están ampliamente aceptados doctrinalmente, debería tener en cuenta, además, elementos ofrecidos por otras ciencias sociales, para evitar aproximaciones formalistas a sus objetos de estudio. El Derecho administrativo español debería ser «revisitado» por las ciencias sociales, pues la ciencia del Derecho administrativo «no puede quedarse en la construcción dogmática de cada una de las instituciones y reglas. Al Derecho administrativo le interesan también las condiciones o presupuestos que hacen que una institución sea eficaz. Ello implica insertar cada una de esas instituciones en un contexto más amplio, analizar sus relaciones recíprocas e interacciones (...) la ciencia del Derecho administrativo ha de ser concebida como una ciencia de dirección, como una ciencia que aspira a dirigir con eficacia los procesos sociales» —Eberhard SCHMIDT-ASSMANN (2006), «Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos», en Javier BARNÉS (Ed.), *Innovación y Reforma en el Derecho Admi-*

nistrativo, Global Law Press, Sevilla, pág. 38, especialmente—.

Finalmente, las cuestiones de eficacia territorial y temporal de las normas tienen fuertes conexiones con la cantidad y la calidad normativas. Como acertadamente pone de relieve la obra comentada, «las Leyes aceleran el tempo de la actividad de ejecutores y aplicadores jurídicos, al tiempo que se acelera también el ritmo de sucesión de las normas. (...) se ha intensificado la ordenación del tiempo por el ordenamiento, pero también la ordenación del ordenamiento por el tiempo» (pág. 14). El autor señala cómo esta tensión entre cambio y estabilidad requiere un equilibrio, no fácil, entre seguridad jurídica y eficacia, como criterio de legitimación administrativa, «claramente decantado del lado de la estabilidad y la seguridad en el Estado liberal de Derecho, pero que, hoy, en el Estado social y democrático de Derecho, se desplaza en cierta medida hacia el polo del cambio y la flexibilidad» (pág. 15).

¿Cómo avanzar en la tecnificación jurídica de este delicado equilibrio? Una vía en desarrollo con especial incidencia en otros países de nuestro entorno y que empieza, lentamente, a calar en el nuestro es la contribución del Derecho a la calidad normativa, a una mejor legislación, o, en términos internacionalmente reconocidos, el desarrollo de un programa serio de *better regulation* (véase, por ejemplo, Ministerio de Justicia, *Legislar mejor 2009*, Madrid, 2009).

En definitiva, la obra comentada se revela como un estudio conciso y completo, con dos posibles niveles de lectura, gracias a las abundantes notas a pie de página, construido desde la Constitución española y el manejo de la más reciente jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa, por lo que ha de convertirse en un útil instrumento tanto para los estudiantes que se quieran iniciar o profundizar en estas cuestiones como para los estudiosos de las mismas que quieran disponer de un panorama moderno y riguroso de la eficacia territorial y temporal de las normas de Derecho administrativo.

Juli PONCE SOLÉ
Universidad de Barcelona