

por los poderes públicos y el personal a su servicio. Este autor realiza relevantes propuestas en materia de plazos de resolución de procedimientos, emisión de informes, unificación y acumulación de procedimientos y la creación de actuaciones de respuesta inmediata, a lo que responde la actual actividad administrativa automatizada.

Se incorporan a la obra las principales novedades introducidas por la normativa comunitaria en materia de simplificación por parte del profesor Toscano Gil, en especial la sustitución de autorizaciones administrativas por comunicaciones previas y declaraciones responsables, así como la generalización del silencio administrativo positivo, cuyas consecuencias prácticas son indiscutibles y que permitirán al lector tener una idea de conjunto de las políticas comunitarias en esta materia, que inevitablemente influyen en los distintos Estados soberanos.

La última parte de la obra se dedica a exponer tres experiencias pioneras en nuestro Estado: Cataluña, Castilla y León y la Comunidad Valenciana, respecto a las cuales la profesora Canals i Ametller, y los altos funcionarios responsables de estas políticas en sus comunidades autónomas, Méndez Fernández y Gavara Estañol, respectivamente, efectúan un claro y metodológico recorrido para poner en manos del lector experiencias exitosas en materia de simplificación, lo cual no hace sino enriquecer una obra con base teórica pero con suficiente sustento práctico como para ser de consulta obligada tanto para todo aquel que desee profundizar teóricamente en la cuestión como para aquellos profesionales encargados de su efectiva implanta-

ción o seguimiento posterior.

Como puede apreciarse de todo lo expuesto, la obra recensionada constituye una de las más completas aportaciones teórico-prácticas disponibles actualmente en materia de simplificación administrativa y mejora regulatoria, gracias a la cual cualquier poder público, profesional o investigador tendrá en su poder suficiente información como para comprender los orígenes, el desarrollo y la situación actual de la cuestión, además de disfrutar de multitud de aportaciones y propuestas que, de llevarse a la práctica, de seguro redundarían en beneficio del procedimiento y su agilización (del interés público, en última instancia), lo cual no puede sino influir decisivamente no sólo en la actividad diaria de empresas y ciudadanos, sino en la competitividad de la economía nacional en general.

Antonio D. BERNING PRIETO
Universidad Pablo de Olavide

JORDANO FRAGA, Jesús (dir.): *El urbanismo de la crisis: la regulación de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación*, Tecnos, Madrid, 2015, 290 págs.

La inactividad de la Administración Pública y la consecuente inexistencia de una aplicación real de la disciplina urbanística han motivado la caótica situación de nuestro urbanismo actual. Para evitar la ruptura entre el principio ideal de legalidad urbanística y la realidad, es necesari-

rio reformular conceptos y superar antiguos dogmas. Ésta es la propuesta que vertebra *El urbanismo de la crisis: la regulación de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación*, dirigido por el profesor Jesús Jordano Fraga, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla. La obra reúne las ponencias presentadas en las Jornadas «El urbanismo de la crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación», celebradas en la Facultad de Derecho de Sevilla, el 7 de noviembre de 2014, organizadas por el Grupo de investigación Urbanismo y Ordenación del Territorio en Tiempos de Crisis (P11-SEJ-7758), Proyecto de Excelencia de la Junta de Andalucía, con la colaboración del Instituto Universitario de Investigación García Oviedo, y ha sido publicado por la prestigiosa editorial Tecnos.

En busca de posibles soluciones, *El urbanismo de la crisis: la regulación de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación* se centra en tres aspectos capitales: el impacto práctico del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía; el régimen de asimilación a fuera de ordenación en suelo no urbanizable en Andalucía; y, en especial, el anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 7/2002, de 7 de octubre de 2014, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), con el fin de permitir la regularización de edificaciones de uso residencial construidas en suelo no urbanizable.

La regularización de edificaciones ilegales representa una de las cues-

tiones más controvertidas de nuestro urbanismo actual. Pese a lo cuestionable de muchos de sus aspectos, se trata de una opción realista que trata de regular un problema ya creado. Por ello, el análisis del proceso de regularización de las edificaciones irregulares que Jesús Jordano Fraga aborda resulta elemental. Este capítulo permite conocer los límites del proceso de regularización, los efectos de la legalización sobrevenida y los criterios jurisprudenciales sobre la intervención del derecho penal o del derecho administrativo sancionador en los procesos de regularización. Además, como redactor del anteproyecto del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, JORDANO FRAGA conoce perfectamente el régimen de fuera de ordenación y así lo hace ver a lo largo de su trabajo. Resulta elogiable la síntesis expositiva con la que aborda los motivos de la escasa aplicación práctica del Decreto 2/2012, de 10 de enero. Finalmente, el autor aporta una valoración crítica del anteproyecto de modificación de la LOUA. Subraya una posible falta de coherencia interna derivada de la no corrección de las incertidumbres detectadas en la Ley y lo limitado de su extensión, ya que se centra en parcelas sobre las que existen edificaciones aisladas de uso residencial para las que haya transcurrido la limitación temporal. De este modo, sólo se afectará a pequeñas parcelaciones y no a aquellas sobre las que se han construido urbanizaciones en toda regla. Como cierre una conclusión, la flagrante necesidad del urbanismo del siglo XXI de «reorientar la utilización del suelo no urbanizable común permitiendo con normalidad su uso residencial asilado de primera o segunda vivienda,

el turismo rural para inyectar recursos en el mundo rural y en las corporaciones locales y fijar población y actividad económica en el ámbito rural». Así pues, en consonancia con el resto de la obra que dirige, Jordano Fraga aporta elementos de juicio extremadamente útiles para afrontar el análisis y reformulación de ciertos extremos de nuestro ordenamiento jurídico.

Por su parte, Patricia Valcárcel Fernández, —profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Vigo— se centra en los elementos definitorios de la situación jurídica de fuera de ordenación, distinguiendo ésta de otros supuestos asimilados a la misma. Lleva a cabo un detallado examen de las consecuencias jurídicas que se derivan de la aplicación práctica del régimen de fuera de ordenación en la propiedad dominical afectada: la imposibilidad de admitir estos bienes como garantía patrimonial, su depreciación o el ejercicio de tanteo y retracto por la Administración pública son algunos ejemplos. Además, trata con solvencia un tema clave, como es el predominio del interés general sobre la indemnización de la pérdida de facultades de conservación por aplicación del régimen de fuera de ordenación. Como cláusula de cierre, no sólo del capítulo sino del propio modelo de fuera de ordenación, la autora trata la declaración de ruina y la pertinente demolición del inmueble. Una salida inmediata del tráfico jurídico que se propone como medio para corregir la situación actual y acomodar la realidad consolidada al estado ideal del planeamiento en vigor.

De especial interés, en relación con el régimen de asimilación a fue-

ra de ordenación (AFO) en el suelo no urbanizable en Andalucía, resulta el enfoque jurídico técnico que aporta Eva Gamero Ruiz, inspectora jefa del Área de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Junta de Andalucía. La autora acomete un minucioso estudio de los AFOS que abarca desde su finalidad, presupuestos y condicionantes hasta el procedimiento general para su declaración y los efectos de ésta. Finaliza su análisis formulando una pregunta: ¿resulta la declaración individual de AFO, en su configuración actual, el instrumento idóneo para abordar el tratamiento de las edificaciones sitas en parcelaciones ya inmunes frente a la prescripción?

A modo de respuesta, Álvaro Cortés Moreno, técnico superior jurídico del Excmo. Ayuntamiento de Granada, destina su contribución a las disconformidades «propias e impropias» con la ordenación urbanística vigente —las situaciones jurídicas de fuera de ordenación y de asimilado a fuera de ordenación— en Andalucía. Utilizando como telón de fondo la situación jurídica de las edificaciones irregulares y su proceso de legalización, el autor incide en la extravagante normalización de un derecho de excepción. Frente a esto, presenta, de forma sistemática, las alternativas jurídicas al reconocimiento urbanístico de las edificaciones nacidas en la clandestinidad. Un productivo análisis de las normativas estatal y autonómica que permite al lector conocer en profundidad aspectos prácticos de indudable interés.

Por su parte, Venancio Gutiérrez Colombina, —secretario general del Excmo. Ayuntamiento de Málaga— aborda un completísimo análisis del régimen del suelo delimitando el

estatuto jurídico de la función residencial del suelo no urbanizable, en especial, de las viviendas aisladas y los núcleos rurales de Andalucía. Un extensa reflexión que se inicia con cuestiones generales como el régimen urbanístico del suelo en la legislación estatal y la calificación y clasificación del suelo en la legislación autonómica, hasta llegar a cuestiones tan específicas como la regulación urbanística de edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable de Andalucía. ¿Cuál es la función residencial del suelo no urbanizable en Andalucía? ¿Que régimen jurídico se aplica a los núcleos rurales? ¿Supone el Decreto 2/2012, de 10 de enero, una solución para la regularización de las edificaciones actualmente existentes en el suelo no urbanizable? Éstas son algunas de las cuestiones que Gutiérrez Colomina resuelve en su trabajo, proporcionando al lector una herramienta de incuestionable valor práctico.

Para explicar cómo se llega a una situación urbanística marcada por la proliferación de construcciones ilegales, Antonio José Sánchez Sáez —profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla—, identifica con claridad meridiana las obligaciones legales que las Administraciones públicas municipales han ignorado. Si bien, no se trata de una responsabilidad exclusiva de los ayuntamientos. Al menos, en Andalucía, el desarrollo reglamentario de la LOUA ha favorecido la consolidación de las edificaciones AFO. Sánchez Sáez habla de «apostasía general del restablecimiento del orden jurídico perturbado, y, sobre todo, de la restauración de la realidad física alterada». Para fundamentar su denuncia de una dulcificación

excesiva de la legislación urbanística acomete un riguroso estudio de las principales normas de aplicación y de su resultado práctico a la luz de la jurisprudencia más representativa. El resultado obtenido se materializa en significativas reflexiones sobre el estado real del urbanismo vigente y en aportaciones de indudable calado para futuras reformas normativas.

Para dar cuenta del complicado papel de las Administraciones locales, Francisco Javier Garrido Jiménez, —jefe del Servicio Técnico de la Gerencia Municipal de Almería— profundiza en las relaciones que se generan entre éstas y los propietarios de inmuebles ejecutados al margen de la legalidad urbanística y para los que no es posible adoptar medidas de reposición de la realidad física alterada. Para ello, se centra en la experiencia que la aplicación práctica del Decreto 2/2012, de 10 de enero, ha tenido en el Ayuntamiento de Almería. Este completísimo trabajo permite comprobar lo positivo de introducir un proceso reglado en relación a las viviendas no incorporables al modelo urbanístico y para las que no es posible ordenar su demolición.

También desde la óptica de la Administración local, César Arteaga Fernández, —arquitecto del Área de Asistencia a Municipios, Personal y Régimen Interior de la Diputación Provincial de Almería— aborda los beneficios y perjuicios, los interrogantes y vacíos legales que han definido la aparición del Decreto 2/2012, de 10 de enero. Es necesario modificar el planteamiento que ha venido vertebrando nuestro urbanismo. Este capítulo es una llamada a las Administraciones locales para que aprovechen este punto de inflexión

y pongan fin a la inactividad en la aplicación de la disciplina urbanística; a la Administración autonómica para que dicte criterios únicos, firmes y duraderos, que garanticen una seguridad jurídica esencial en este sector material; y a los ciudadanos para que abandonen la indiferencia y reclamen la aplicación de la legislación vigente, poniendo en conocimiento de las Administraciones los ilícitos que hasta ahora quedaban bajo una especial empatía hacia el infractor.

Por último, Antonio Díaz Arroyo, —secretario general del Ayuntamiento de Almonte—, da cuenta de los aspectos prácticos del Decreto 2/2012, de 10 de enero, respecto de los núcleos y el hábitat rural diseminado. Dos supuestos de regulación colectiva tan diferentes entre sí como distintos al procedimiento de regularización de construcciones aisladas. Con una sistemática impecable, el autor disecciona aspectos fundamentales como la tramitación administrativa para la regularización y legalización de las edificaciones existentes en los asentamientos urbanísticos en suelo no urbanizable, o el régimen jurídico y los elementos específicos de la ordenación pormenorizada del hábitat rural diseminado. A la luz de este trabajo, resulta palmaria la necesidad de corregir las imprecisiones de la normativa que regula esta cuestión poniendo fin a las controversias que suscitan los procesos de regulación colectiva.

Esta obra constituye un certero diagnóstico del actual régimen del suelo no urbanizable, en especial, de las edificaciones irregulares tanto a nivel estatal como autonómico (Andalucía). Se hace acopio de las distintas perspectivas y opiniones que

reputados profesionales del medio tienen sobre una problemática común, abriendo con ello un productivo debate. De este modo, *El urbanismo de la crisis: la regulación de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación*, dirigido por Jesús Jordano Fraga, constituye, por la profundidad de su análisis, por la solidez y amplitud de sus planteamientos y las posturas críticas que aporta, un instrumento imprescindible para todos aquellos profesionales relacionados, tanto en su vertiente teórica como práctica, con el urbanismo.

La reseña realizada debe ser entendida como una amable invitación a la lectura de una obra indispensable que nos descubre los entresijos y pormenores del urbanismo, centrándose en el suelo no urbanizable, su régimen jurídico y la regularización de las edificaciones ilegales, cuestiones nucleares en estos convulsos inicios del siglo xi.

Elisa PÉREZ DE LOS COBOS
HERNÁNDEZ
Universidad de Murcia

LÓPEZ RAMÓN, Fernando y VIGNOLO CUEVA, Orlando (coords.): *El dominio público en Europa y en América Latina*, Lima, 2015, 551 págs.

El objeto de esta interesante obra es el régimen jurídico del dominio público analizado desde una perspectiva comparada europea y latinoamericana. Éste es, sin duda, uno de los sectores más clásicos del