

BARNÉS, Javier: *Distribución de competencias en materia de urbanismo. Estado, Comunidades Autónomas, Entes Locales. Análisis de la jurisprudencia constitucional*. Ed. Bosch, Barcelona, 2002, 380 págs.

I. El libro que se recensiona versa sobre uno de los temas de mayor actualidad en nuestro Derecho, que desde hace ya algunos años viene suscitando numerosos comentarios y estudios de mayor o menor extensión. Hasta la fecha, sin embargo, no se había publicado ninguna monografía sobre la materia, razón por la cual esta aportación del profesor BARNÉS tiene un valor añadido y presenta especial interés.

La materia prima del estudio es la jurisprudencia constitucional, como el mismo título anuncia. No obstante, se engañaría quien pensara que nos encontramos ante un comentario jurisprudencial: el libro de Javier BARNÉS encierra un análisis y exposición de extraordinario rigor, que es el punto de partida de valiosas reflexiones sistemáticas y dogmáticas que trascienden del mundo urbanístico. Los dos planos, además —la exposición de la jurisprudencia, de un lado, y la teorización acerca de algunas piezas del Estado autonómico, de otro—, quedan separados a lo largo del trabajo.

La obra se estructura en cinco partes. La primera de ellas se dedica al derecho de propiedad y el reparto competencial. La segunda, al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 y la STC 61/1997. La tercera, a la Administración Local y las competencias urbanísticas. La siguiente, a la legislación estatal y autonómica dictada tras la STC 61/1997. La

última es una recapitulación y reflexión final.

II. La primera parte es de suyo una introducción general sobre el reparto competencial en materia de derecho de propiedad y de expropiación. En ella se aborda la existencia de distintos tipos de propiedad, se traen a primer plano los tres títulos estatales comunes a toda forma de propiedad [apartados 1, 8 y 18 del art. 149.1 de la Constitución (CE)] y se mencionan los títulos específicos, estatales y autonómicos, relacionados con la propiedad. De este primer capítulo cabe destacar que el autor apunta criterios fundamentales para la correcta interpretación del artículo 149.1.1 CE (v.g., que ésta habrá de ser aún más estricta cuando se regule una materia sobre la que las CC.AA. tengan competencia; que la regla posee una importancia fundamental en el marco de las técnicas integradoras del Estado compuesto; o que no ampara una competencia sobre unas supuestas bases del derecho de propiedad) y que, con apoyo en la STC 61/1997, nos avanza también las posibilidades de desarrollo legislativo que tienen las CC.AA. en materia de expropiación forzosa.

III. La segunda parte comprende dos capítulos: uno sobre la distribución de competencias en el contexto del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (TRLR), a la luz de la STC 61/1997; el segundo sobre los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de leyes por vicio de incompetencia, en especial sobre los efectos de la STC 61/1997 sobre el Derecho Urbanístico.

En el primero de estos capítulos, el profesor BARNÉS nos ofrece fundamentalmente la doctrina que sienta la STC 61/1997 sobre la distribución de competencias legislativas entre el Estado y las CC.AA. En primer lugar se ocupa de la competencia autonómica en materia de urbanismo, luego de las competencias estatales susceptibles de condicionar la materia urbanística, a continuación del artículo 149.3 CE y, finalmente, tras una recapitulación sobre la materia urbanística, realiza una serie de consideraciones metodológicas para el análisis jurídico de la STC 61/1997.

En el epígrafe dedicado a la competencia autonómica se destacan las precisiones de la STC 61/1997 respecto a que al Estado no le corresponde la regulación básica del urbanismo, ni aun por la suma de todos sus títulos en juego; a que el urbanismo es en la Constitución un concepto autónomo, con vida propia, cuyo contenido no coincide con el tradicional, lo que no obsta a que deba partirse de la legalidad ordinaria y de la tradición para determinar de forma indiciaria las coordenadas en que ha de situarse la competencia autonómica; y, finalmente, al artículo 47 CE. Sobre este precepto realiza el autor unas consideraciones sobre fines excluidos de la acción de los poderes públicos que enriquecen y completan lo apuntado explícitamente por el TC; asimismo, con apoyo en el precepto constitucional, critica la omisión de determinaciones sustantivas en las Leyes del Suelo.

Las competencias estatales susceptibles de condicionar la materia urbanística son el procedimiento administrativo común; las competencias sectoriales con dimensión espacial o física; las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas; las bases y coordinación general de la actividad económica; las bases del régimen estatutario funcional; y, sobre todo, las que se refieren a la propiedad urbana, la expropiación forzosa y la responsabilidad. Estas últimas son las que se analizan con mayor detenimiento, sobre todo las concernientes a la propiedad y a la expropiación.

En cuanto a la propiedad, es preciso distinguir entre los apartados 1 y 8 del artículo 149 CE (dimensiones jurídico-pública y civil, respectivamente, del do-

minio). BARNÉS dedica especial atención al primero, pues no en vano, y como él mismo destaca, la STC 61/1997 es la sentencia de tal regla competencial, que además se entiende como un título habilitante; en este sentido, sistematiza y sintetiza los pronunciamientos del Tribunal, tanto sobre el precepto en sí como sobre su proyección sobre el derecho de propiedad urbana, para a continuación, y también al hilo de la sentencia, enumerar las determinaciones legales que pueden quedar amparadas por el artículo 149.1.1 CE y las excluidas en el contexto del TRLS.

En materia de expropiación forzosa, el autor expone y aclara las aportaciones de la STC 61/1997 en orden a la competencia estatal sobre garantías específicas; en esta sede avanza ya su opinión sobre cómo hayan de entenderse, a la luz de la sentencia citada, las categorías *general* o *común* frente a *especial*, así como la distinción, a efectos competenciales, entre normas de *procedimiento-procedimiento* y *procedimiento-garantía expropiatoria*. En cuanto a la competencia sobre las valoraciones urbanísticas, que deduce que es coextensa con la competencia sobre las condiciones básicas, identifica como problema principal el de las especialidades que no se apoyan en las condiciones básicas del derecho de propiedad.

De este capítulo, por último, se han de destacar las reflexiones metodológicas, en la medida en que subrayan los méritos de la STC 61/1997 (su intento de inducir un sistema, la elaboración de una teoría general sobre el alcance y significado del art. 149.1.1 CE, sus aportaciones sobre el art. 149.1.18, la complejidad de la materia...) y nos recuerdan la necesaria convergencia de la teoría general y del método jurídico.

El otro capítulo de esta segunda parte responde a una de las inquietudes que el autor expresa en diferentes ocasiones a lo largo de la obra: los efectos de la declaración de nulidad de la Sentencia 61/1997, habida cuenta del silencio que guarda y de la ausencia de una teoría de los vicios de incompetencia. Su postura, que fundamenta en un cuidado análisis de la CE, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de la praxis que

éste ha seguido, es la de que en este tema no hay *reglas generales*, sino *soluciones naturales*, y que cuando el Tribunal matiza los efectos de una sentencia es para explicitar las razones por las que se aparta de la solución «natural». Por lo que concierne a los supuestos de inconstitucionalidad por razón de la competencia, entiende que la nulidad podrá tener efectos *ex nunc* (ésta será de ordinario la solución natural), salvo que en el caso concreto de que se trate los principios constitucionales demanden otra solución. Del desarrollo que efectúa de esta tesis tienen especial interés las soluciones que ofrece respecto del planeamiento y de los procedimientos expropiatorios y sancionadores.

IV. La tercera parte, integrada por el capítulo IV, versa sobre la Administración Local y las competencias urbanísticas. El capítulo comienza con una síntesis crítica de la doctrina jurisprudencial sobre la materia, en la que incluye una reflexión, en línea con lo apuntado en el capítulo II sobre el artículo 47 CE, acerca de la viabilidad constitucional de una ley urbanística autonómica con estándares materiales. A continuación se ocupa de los límites constitucionales de la autonomía local y la vertiente de defensa frente al desapoderamiento de competencias, en la jurisprudencia: tras exponer las líneas maestras de la jurisprudencia alemana sobre la autonomía local, ensaya una teoría general sobre las garantías constitucionales cuya observancia legitima un desapoderamiento, subrogación o sustitución de las competencias locales (necesidad de ley formal habilitante y respeto a las exigencias dimanantes de la lógica de la proporcionalidad), para concluir de nuevo en la posibilidad de leyes urbanísticas materiales, no sólo procedimentales, incluso de carácter especial.

V. La cuarta parte es un estudio crítico, amplio y muy profundo, sobre la legislación estatal y autonómica que ha seguido a la STC 61/1997, así como de las SSTC 164/2001 y 54/2002, recaídas sobre la Ley estatal 6/1998, de Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), y la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, por

la que se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística.

El capítulo V se dedica a la legislación estatal y autonómica y supone, como expresa su título, una reconstrucción dogmática y reflexión doctrinal acerca del reparto competencial; no se trata, lo advierte el autor, de dictar sentencia sobre las leyes que analiza, sino de ensayar un estudio sistemático y constructivo, vedado al Tribunal Constitucional, con el pretexto de las mismas. El estudio arranca con una introducción en la que el profesor BARNÉS nos llama la atención sobre dos cuestiones: la licitud del recurso instrumental a términos urbanísticos por parte del legislador estatal y, sobre todo, la necesidad de repensar el papel del Estado en el urbanismo (no se trata de legislar con un menor número de preceptos o con una menor densidad normativa; no se trata de establecer un modelo, sino de fijar un marco que haga posibles distintos modelos urbanísticos, si no se quiere, al margen ya de la inconstitucionalidad de la praxis, que las CCAA. terminen por escapar de las previsiones estatales mediante el recurso a modelos distintos). A continuación emprende el examen de las disposiciones generales de la LRSV y de la regulación de las clases de suelos, con una crítica previa a la Disposición Final Única por su falta de precisión al calificar los preceptos de la Ley. De algunas de estas normas realiza Javier BARNÉS una interpretación de conformidad (art. 5); de otras efectúa una crítica que no le lleva, sin embargo, a concluir su inconstitucionalidad (v.g., art. 6.2); de otras, finalmente, predica su inconstitucionalidad (arts. 8 a 11). De esta parte destaca el análisis de los apartados 1 y 13 del artículo 149.1 CE, proyectado sobre los artículos 7 a 11, en especial las consideraciones sobre el título *bases y coordinación de la planificación económica* (vid., v.g., la nota 97 de la pág 181). De la regulación de los derechos y deberes de los propietarios opina que parece tributaria de la idea de que hay un único modelo urbanístico posible. No obstante, realiza una interpretación de conformidad sobre los artículos 14.1, 14.a) y b), 16.1, 16.2, 18.3 y 21.2.a), b) y c). En cambio, concluye en

la inconstitucionalidad de los artículos 14.2.c), 18.4, 14.2.d), último inciso del artículo 15, apartado segundo del artículo 15 (introducido por el Real Decreto-Ley 4/2000), parte del artículo 16.3 (introducido también por el Real Decreto-Ley 4/2000), 17 y 20.1 segundo párrafo (si bien ensaya también una interpretación de conformidad). Siguen unas consideraciones generales sobre lo que denomina el binomio «general-especial», eje vertebrador entre las competencias sobre procedimiento administrativo común, expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial y las competencias autonómicas. De ellas procede destacar que *el binomio no constituye una técnica de reparto o distribución, sin más. Sintetiza, ante todo, un conjunto de criterios legitimantes de la intervención u ocupación estatal o autonómica de un mismo espacio*. Advierte también que *no cabe hacer teoría general y que habrá que estar a la naturaleza de cada materia atribuida a las Comunidades Autónomas, y al título estatal de que se trate en cada caso*. A continuación, ya sí, procede al análisis de las valoraciones, expropiaciones y supuestos indemnizatorios. En esta sede realiza una interpretación de conformidad de los artículos 34, 35 y 36, y considera inconstitucionales los artículos 23.2, 24.b), 33, 37, 38, 40.2, 3, 4 y 5 (si bien ofrece también una interpretación de conformidad) y 41 a 44 (aunque deja a salvo la posibilidad de una interpretación de conformidad de algunos de estos preceptos). Finalmente, se ocupa de las Disposiciones derogatoria, adicional primera y tercera de la Ley. Este recorrido, en suma, y como sucede con el resto del capítulo, no tiene otro objetivo que el de seguir un camino inductivo, a partir del acervo jurisprudencial anterior, que permita, ante los problemas que se relatan, efectuar algunas reflexiones dogmáticas, de construcción doctrinal.

Seguidamente examina la legislación autonómica impugnada por el Estado tras la LRSV, sin encontrar en ella tacha de inconstitucionalidad.

Termina el capítulo con una amplia reflexión final de la que hemos de destacar la parte dedicada al artículo 149.1.1. BARNÉS señala que la ley estatal *ex ar-*

tículo 149.1.1 CE puede preceder a la legislación autonómica o producirse *ex post*, lo que no entraña una suerte de armonización material; distingue en el título competencial un ámbito material (derechos y deberes constitucionales), una finalidad justificadora (la igualdad de todos) y un contenido (las condiciones básicas), que es la «unidad de medida» de la regulación estatal; insiste en que no hay equivalencia entre legislación básica y condiciones básicas; advierte del riesgo de confundir el plano de la igualdad a que se refiere el artículo 149.1.1 con la igualdad posible en el urbanismo, por lo que postula que se tengan en cuenta otros sectores de referencia y la interacción de otros títulos competenciales; la igualdad que interesa al artículo 149.1.1 *consiste en una cierta homogeneidad de determinados elementos, piezas o principios fundamentales*, esto es, una común filosofía de fondo; pone de manifiesto los problemas que puede plantear el garantizar la efectividad de la regulación estatal cuando la concurrencia de las CC.AA. es requerida por el orden constitucional de distribución de competencias (v.g., art. 149.1.1 o bases) y, en línea con otro trabajo anterior, plantea la hipótesis de normas con carácter transitorio supletorio.

El capítulo VI se enfrenta al análisis de la STC 164/2001, de la que discrepa en algunos de sus extremos. Incluye también un análisis comparativo de las SSTC 61/1997 y 164/2001 que es del máximo interés, por cuanto que con él se insiste y profundiza en el estudio del significado y alcance de los diferentes títulos competenciales; de este análisis destacamos ahora sus pronunciamientos sobre la secuencia argumental de la STC 164/2001 (la competencia del art. 149.1.1 CE como competencia de igualdad y el criterio de la predeterminación, criterio que es también el parámetro para el enjuiciamiento de la regulación de las especialidades del art. 149.1.18 CE); la distinción entre bases y condiciones básicas, de la que no ha extraído consecuencias sustantivas la STC 164/2001; los requisitos de la regulación especial del Estado *ex* artículo 149.1.18 y la falta de efecto docente de la STC 164/2001 sobre el legislador estatal.

El capítulo VII, finalmente, se dedica al análisis de la STC 54/2002, sobre la Ley del Parlamento vasco 11/1998, sentencia que, a su juicio, fortalece la línea jurisprudencial de la STC 164/2001 y de la que en parte discrepa. Sí elogia los pronunciamientos de la sentencia sobre los efectos de la declaración de inconstitucionalidad que siguen las tesis expuestas por el autor en esta obra y en un estudio anterior incluso a la STC 195/1998 y publicado en la obra *La Constitución y la práctica del Derecho*, Aranzadi-BCH, Madrid, 1998.

VI. El libro se cierra con una quinta parte que es una recapitulación y reflexión final. En ella, el profesor BARNÉS trae de nuevo a primer plano los aspectos más relevantes tratados en la obra, insiste en las cuestiones de más interés y realiza observaciones muy atinadas sobre la unidad económica y la diversidad urbanística.

VII. La obra de la que se acaba de dar cuenta presenta, como se ha visto, varias dimensiones. En ella encontramos el análisis jurisprudencial, consistente en un verdadero enjuiciamiento y crítica de las tres sentencias fundamentales en la materia, con unas precisiones sumamente útiles para el cabal entendimiento y justa valoración, sobre todo, de la STC 61/1997: el autor destaca, por ejemplo, que el vicio de inconstitucionalidad de muchos de los preceptos del TRLS es resultado de la doctrina jurisprudencial sentada con anterioridad a 1992 —supletoriedad, fijación de las causas de expropiación como competencia adjetiva que sigue a la sustantiva o limitado alcance del art. 149.1.1—; subraya que la sentencia sólo pudo pronunciarse sobre el modelo urbanístico del TRLS; advierte de las dificultades que entraña el demoler lo construido (por referencia a la legislación estatal); asimismo, trae a primer plano y nos recuerda la jurisprudencia constitucional que la LRSV ha orillado. Tiene cabida también el estudio normativo desde la perspectiva competencial, riguroso y profundo, y, a partir de estos materiales, la construcción doctrinal y el ensayo del jurista fino.

Son muchos los méritos y las aportaciones de este denso libro. Destaca, desde luego, la parte dedicada a los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad por vicio de incompetencia y el capítulo sobre las competencias de los Entes locales. En todo caso, resulta también evidente que cinco años después de la STC 61/1997 supone uno de los estudios más completos y avanzados del artículo 149.1.1 CE y, muy especialmente, del artículo 149.1.18 CE desde la perspectiva de los límites de la competencia estatal en los sectores de competencia autonómica. En este sentido, no cabe ignorarlo, la obra es producto de una larga reflexión, iniciada mucho antes y que tiene la virtualidad de llegar en la exégesis y aplicación de los títulos competenciales hasta donde aún no han alcanzado ni el legislador ni el Tribunal Constitucional. Quizás el lector pueda concluir conmigo que en este libro el profesor BARNÉS nos enseña, sobre todo, a pensar desde la perspectiva del Estado constitucional de las autonomías.

María del Carmen NÚÑEZ LOZANO  
Profesora Titular de Dcho. Administrativo  
Universidad de Sevilla

BLANKE, Hermann-Josef: *Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht* (\*), Ed. Mohr Siebeck, 2000, 610 págs.

1. El principio de confianza legítima está de moda, y no es ninguna casuali-

---

(\*) La traducción que se ofrece del título alemán es «Protección de la confianza legítima en el Derecho Administrativo alemán y europeo». Aunque *Vertrauensschutz*, literalmente traducido, significa «Protección de la confianza», y es así como lo han traducido las dos monografías, de F. A. CASTILLO BLANCO y J. GARCÍA LUENGO, que se han ocupado en nuestro país del tema. Sin embargo, tal traducción no recoge, en mi opinión, todo el contenido de tal principio. En efecto, el Tribunal Constitucional Federal alemán y otros Tribunales alemanes, cuando se refieren al principio de confianza, siempre lo relacio-