

se refiere a la nota marginal de inicio del expediente de expropiación como a la inscripción de la expropiación una vez que ésta se ha consumado. Seguidamente, la autora procede al estudio de la inscripción de instrumentos de intervención en el mercado del suelo, como el derecho de superficie y los derechos de tanteo y retracto; la inscripción de obras nuevas y, finalmente, las inscripciones de división, segregación y parcelación de fincas.

Como capítulo cuarto, la autora nos ofrece el estudio de la incidencia de la legislación sectorial sobre las inscripciones de las actuaciones urbanísticas en el Registro, ya que dicha legislación debe ser tenida en cuenta tanto por la Administración urbanística como por los Registradores a la hora de difundir la publicidad registral. En concreto se hace referencia a la legislación de costas, sobre patrimonio histórico-artístico, de carreteras y sobre espacios naturales. El último capítulo, dedicado a la valoración de la certificación administrativa como título de acceso al Registro, precede a unas *últimas observaciones* que sirven como cierre al trabajo, en las que se reconoce el avance que ha supuesto en la materia las últimas reformas normativas, avance que, sin embargo, no ha conseguido eliminar toda la compleja problemática que acompaña a la materia objeto de estudio. La autora, al igual que hiciera en la primera edición, aprovecha estas últimas líneas para reclamar mejoras en la normativa, en especial la necesidad de establecer mecanismos eficaces de coordinación entre las Administraciones competentes en la ordenación del territorio y los Registros de la Propiedad, al igual que la necesidad de dejar clara de una vez por todas la obligatoriedad de acceso al Registro de la Propiedad de las actuaciones urbanísticas realizadas por la Administración Pública o la eficacia de las certificaciones administrativas para acceder al Registro.

Como punto final a estas breves líneas, que ni siquiera pueden esbozar todo lo bueno de este trabajo, queremos resaltar la exposición didáctica con la que ha sido elaborado, la claridad de los contenidos expuestos y la continua re-

flexión con la que la profesora Mercedes FUERTES va encajando las piezas de este estudio. Por todo ello, sólo queda felicitarlos por la nueva edición de *Urbanismo y publicidad registral*, pues de seguro será de gran utilidad y de indispensable consulta a todo aquel que tenga alguna inquietud, duda o curiosidad jurídica sobre la incidencia de las actuaciones urbanísticas en el Registro de la Propiedad.

Miriam CUETO PÉREZ
Profesora Titular de Derecho
Administrativo
Universidad de Oviedo

HUERGO LORA, Alejandro: *Las pretensiones de condena en el Contencioso-Administrativo*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2000, 388 págs.

I

La privilegiada posición del contencioso-administrativo, situado en el corazón mismo del Derecho administrativo —y aun del propio nacimiento de éste como ciencia jurídica moderna—, y su extraordinaria trascendencia social y política, como nos ha recordado el profesor Raúl BOCANEGRA, han concitado desde siempre una especial atención sobre la larga serie de sus complejos problemas, lo que se refleja, por de pronto, en el incesante y exhaustivo repaso a que, con mayor o menor acierto, han sido sometidas una y otra vez, desde todas las perspectivas posibles, la mayor parte de sus figuras jurídicas. Sin embargo, para que tales obras resulten más enriquecedoras, tanto desde el punto de vista dogmático como desde las cuestiones concretas que presenta la *praxis* diaria, requiere en sus autores ciertas condiciones, entre las que merece destacar una singular formación jurídica. El autor de este libro es, sin duda, una persona que reúne esta cualidad, lo que se traduce en la calidad y rigor jurídico del tema que desarrolla, además de fiable para el jurista que la maneje.

El libro tiene su origen en una larga estancia en la Universidad de Munich (octubre de 1997-junio de 1999), que le permitió un más fructífero contacto con el Derecho alemán, iniciado ya años antes, pues —según indica el autor— es precisamente en el sistema alemán donde se debe buscar el diagnóstico y las posibles soluciones a buena parte de los problemas del contencioso-administrativo español, dada la centralidad del derecho a la tutela judicial efectiva como núcleo de la configuración institucional de la justicia administrativa en ambos países.

Ciertamente, una de las herramientas principales que utiliza este libro para el estudio del contencioso-administrativo español es la referencia al Derecho procesal administrativo alemán, aunque en absoluto se proponga la importación del mismo a nuestro sistema (idea quimérica e innecesaria, además de contraproducente), ni se reconozca una especial autoridad a toda norma o técnica jurídica que proceda de él. Sencillamente, muestra en distintos puntos de análisis cuál es la solución alemana a problemas que en nuestro Derecho no están resueltos, o lo están deficientemente.

Uno de esos problemas es el relativo a las pretensiones de condena. En este sentido, la obra viene a cubrir en buena medida alguna de las deficiencias que presenta la bibliografía existente dedicada al proceso contencioso-administrativo. ¿Pueden los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa condenar a las Administraciones públicas? ¿De qué peticiones se debe ocupar el juez de Derecho público? ¿Qué requisitos deben concurrir para que pueda y deba emitir ciertos pronunciamientos? El libro analiza, partiendo de un repaso de las normas aplicables, los requisitos que debe reunir una pretensión de condena para ser admitida y estimada, y los distintos pronunciamientos judiciales que pueden y deben ser emitidos ante la formulación de esta clase de pretensiones, que el autor define como *los actos mediante los cuales el demandante pide al juez de lo contencioso-administrativo que ordene a la Administración pública una determinada conducta*. La amplitud del concepto da ya cuenta de su intento

de dar cabida en él a las peticiones que trascienden a las vinculadas con la Administración prestacional, y abarcar todas las que respondan a cualquier necesidad del demandante, independientemente de la actividad administrativa en que se plantee el conflicto.

No es propósito de estas líneas tratar de enumerar las muchas aportaciones originales que contiene esta obra. El texto es rico en matices, sistematizando una amplia diversidad de problemas, y, sobre todo, consigue transmitir perfectamente la idea fuerza que la preside desde su propio título. El resultado es una construcción homogénea, sin renunciar a las cuestiones de detalle.

II

El libro está estructurado en tres partes. En la primera de ellas se abordan los parámetros de la regulación legal de las pretensiones de condena. Al respecto, el autor marca sus distancias respecto al frecuente paralelismo entre la configuración de las pretensiones como objeto del proceso, el carácter subjetivo de éste y la superación del sistema meramente revisor, así como del uso del término *acción* para explicar dogmáticamente el proceso contencioso-administrativo, tal como parece estar extendiéndose en nuestra doctrina, como consecuencia del mal uso de la traducción más adecuada de los términos alemanes *Klage* y *Anspruch*, y la falta de correspondencia entre el significado literal de los términos jurídicos *acción* y *pretensión* en ambos Derechos. En buena técnica procesal, sólo sería legítimo utilizar el término *acción* si la Ley jurisdiccional abandonase totalmente la técnica impugnatoria y, con ella, la expresión *recurso contencioso-administrativo*. Sin embargo, con la vigente Ley de 13 de julio de 1998 el contencioso sigue siendo un proceso impugnatorio, y cualquiera de las pretensiones que las partes pueden ejercitar han de transformarse para poder aparecer como impugnación de algún tipo de actividad administrativa. Esto es claro no sólo frente a las dos pretensiones que provienen de la Ley jurisdiccional de 1956 —la simple anulación de un

acto o de un Reglamento, o el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y el pleno restablecimiento de la misma—, sino también de las nuevas pretensiones posibles que la Ley de 1998 ha añadido: primero, en el caso de inactividad de la Administración pública, el que tenga derecho a una prestación concreta puede pedirle al Tribunal que la imponga; segundo, en el caso de vía de hecho, para pedir el cese de dicha actuación y que se restablezca la situación jurídica afectada.

Partiendo del concreto sistema de pretensiones que la Ley jurisdiccional establece, así como de que tanto el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, como el deber de garantizar la eficacia del Derecho comunitario, obligan al legislador español a hacer posible que los ciudadanos obtengan la tutela judicial de sus intereses legítimos frente a la actuación de las Administraciones públicas, determina la función procesal de los derechos e intereses legítimos y, en definitiva, los requisitos subjetivos exigidos al demandante para obtener una sentencia de condena. Así, concretando primeramente el alcance del derecho a la tutela judicial efectiva que el artículo 24.1 CE concede a los titulares de intereses legítimos, que coloca la garantía de la tutela judicial a un nivel no igualado en países de nuestro entorno, al reconocerles una tutela completa, no limitada a los recursos anulatorios, llega a la conclusión que es exigible una configuración legal que reconozca a los ciudadanos la facultad de iniciar procesos que controlen la legalidad de la actuación administrativa también en los supuestos en que no tengan derechos subjetivos a una actuación administrativa concreta, resultando, por tanto, ilegítimas las interpretaciones legales restrictivas de la tutela judicial de los intereses legítimos, que es precisamente lo que hace la nueva Ley jurisdiccional de 1998.

III

En la segunda parte, tras analizar la evolución de las pretensiones de condena en la legislación histórica contencioso-administrativa, pone de manifiesto

los confusos términos en que aparecen reguladas en la vigente Ley de 1998. Ni se refiere a ellas expresamente, ni admite su formulación a través de la aplicación analógica del Derecho procesal civil, sino que obliga a canalizarlas a través de algunos de los recursos que prevé, bien sea el recurso contra actos, bien sea el recurso contra la inactividad, lo que da como resultado una regulación compleja. En cualquier caso, dado el limitado ámbito con que aparecen en el recurso contra la inactividad, se ha imposibilitado que las pretensiones de condena tengan en nuestro sistema de justicia administrativa un régimen uniforme, al tener que canalizarse muchas de ellas a través del recurso contra actos, tal como ya estaban siendo utilizadas con la Ley jurisdiccional de 1956.

Así, por un lado, en la lógica procesal común las pretensiones se definen por su contenido, por lo que se pide, y ese *petitum* determina tanto los requisitos que deben concurrir para que se estime la pretensión como el contenido de la sentencia estimativa. En la Ley de 1998, en cambio, la regulación de las distintas pretensiones depende del régimen de la actividad administrativa impugnada, relacionado a su vez con la regulación de la legitimación, lo que obliga al autor a examinar simultáneamente las tres cuestiones para conocer las características y ámbito de las pretensiones de condena, tanto en el recurso contra actos como en el recurso contra la inactividad administrativa.

Por otro, si bien la Ley ha eliminado la invocación de un derecho subjetivo para formular pretensiones de condena en relación con la impugnación de actos, sí exige esa titularidad en el recurso contra la inactividad. La solución por la que ha optado el legislador, con este contenido tan restrictivo, es evitar que, invitados por la Ley a dictar sentencias de condena, los jueces y tribunales extraigan, a partir de preceptos genéricos, concretas obligaciones de hacer a cargo de la Administración, en una especie de prevención frente a los posibles excesos en el control judicial de la discrecionalidad administrativa. La solución, no obstante, además de asistemática, parece poco útil, porque, como se analiza en el

libro, las pretensiones de condena expulsadas del recurso contra la inactividad se van a deducir por la vía del recurso contra actos.

IV

Es en la última parte del libro donde se proyectan sobre las pretensiones de condena no sólo los problemas derivados de mantener un criterio delimitador de la jurisdicción contencioso-administrativa básicamente revisor, cuando el contencioso-administrativo es vehículo para la deducción de todo tipo de pretensiones. En este sentido, el autor se muestra partidario de la incorporación al Derecho español, como criterio delimitador de la jurisdicción, del criterio alemán, según el cual la jurisdicción contencioso-administrativa conocerá de todas las controversias de Derecho público. Esto es, un criterio material, que atienda a la naturaleza de la cuestión litigiosa, y no formal, derivado de la presencia de una actividad administrativa.

También, al adentrarse en el examen de los requisitos subjetivos exigidos al demandante para obtener una sentencia de condena, se analizan los problemas de la función procesal de los derechos e intereses legítimos, resultando también muy oportunas sus consideraciones sobre el momento que se debe tener en cuenta para determinar los hechos y la normativa aplicable al examen de fondo de la pretensión, para verificar si la Administración tiene o no un deber determinado y, por tanto, para establecer si se estima o desestima la pretensión. Cuestión compleja y poco estudiada entre nosotros, sobre la cual apunta algunos criterios orientadores.

Y, señaladamente, es en esta parte del libro donde se determina qué debe hacer el órgano judicial al decidir sobre el fondo en los recursos contra la inactividad administrativa. Si una de las consideraciones más destacadas del libro de Alejandro HUERGO consiste en poner de manifiesto que el llamado recurso contra la inactividad es en realidad una pretensión de condena articulada (innecesariamente) como impugnación de la inactividad u omisión administrativa,

inactividad administrativa y pretensiones de condena son dos caras de una misma moneda, y no se pueden examinar por el órgano judicial por separado ni aisladamente. Necesariamente, el órgano judicial debe centrarse exclusivamente en el análisis de la pretensión de condena formulada. La posible respuesta expresa de la Administración al requerimiento formulado por el particular en cumplimiento del artículo 29.1 de la Ley jurisdiccional vigente no debe desempeñar ningún papel en la decisión judicial sobre el fondo de la pretensión.

Consideraciones como las que se acaban de apuntar, y muchas otras relacionadas con los pronunciamientos de condena, en los que la Ley es muy parca al respecto, frente a la abundancia de problemas jurídicos que plantean, muestran tanto el buen hacer científico del autor como la oportunidad y la necesidad de este libro.

M.^ª ROSARIO ALONSO IBÁÑEZ

LOPERENA ROTA, D.: *La transacción en la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 2000, 296 págs.

En este estudio objeto de recensión, el profesor LOPERENA ROTA examina la institución jurídica de la transacción, y aunque en su título se acota el análisis a la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el lector puede comprobar que su investigación se proyecta, en gran medida, a todo el ámbito jurídico-público. El autor parte de la constatación de un hecho: nos encontramos ante un concepto jurídico del que huyen tanto el legislador como los poderes públicos debido al choque que implica respecto a los dogmas forjados durante el siglo XIX de la Administración que manda e impone.

El profesor LOPERENA ROTA nos presenta la institución de la transacción como un elemento oportuno y conveniente, englobado en las llamadas vías alternativas a la judicialización para re-