

Liébana», en los que se refleja la sensibilidad literaria del autor, una prosa poética reveladora de la experiencia casi mística que puede alcanzarse en la montaña.

En conjunto, tras la lectura cuidadosa del libro emerge al menos una convicción: estudiar el Derecho no consiste tanto (o no solo) en un análisis técnico de las normas, sino sobre todo en comprender las razones que animan tales normas y el contexto en el que estas deben aplicarse. De ahí que resulte esencial profundizar en la historia de los preceptos y en las circunstancias sociales, económicas y políticas en que se desenvuelve el Derecho. Desde este punto de vista, puede decirse que estudiar el Derecho es estudiar su historia: la de cómo se produce una norma, pero también la del momento en que esta se ha de aplicar. Así pues, leer a Enterría ayudará a orientar cualquier esfuerzo intelectual de quienes se dedican al Derecho.

*Pablo Meix Cereceda*

Universidad de Castilla-La Mancha

ANDRÉS MANUEL GONZÁLEZ SANFIEL: *El principio de no regresión en el Derecho público*, (Cizur Menor, Navarra), Thomson Reuters Aranzadi, 2022, 199 págs.

1. El profesor González Sanfiel publica un completo y riguroso trabajo sobre el principio de no regresión en el derecho público. Este principio impide que se puedan introducir modificaciones normativas o restricciones que eliminen o pongan en peligro el valor tutelado por la regulación previa. Tradicionalmente, el mismo ha estado vinculado con el medio ambiente, sin embargo, en esta obra se detallan otros ámbitos, algunos clásicos (como las zonas verdes, suelos rústicos especialmente protegidos o espacios naturales protegidos) y otros, menos convencionales (como los bienes de dominio público, el patrimonio cultural, la condición de solar, las actuaciones de dotación, los terrenos incendiados, las especies exóticas, la cláusula «standstill» del derecho de la Unión Europea, etc.). El trabajo evidencia, en todos estos supuestos, la necesidad de proteger un determinado marco jurídico con el objeto de impedir un cambio regresivo. Ahora bien, no se trata de una protección absoluta y eterna, el autor pone de manifiesto las excepciones, los riesgos y los límites de este principio. Lo hace de una manera crítica apuntando cómo un mal uso del mismo puede llevar a desnaturalizarlo y propone soluciones para que ello no ocurra. Asimismo, configura un régimen jurídico completo sobre este principio, su supuesto, sus elementos y sus efectos. La obra está repleta de ejemplos y contempla un exhaustivo análisis jurisprudencial.

2. *La inspiración: los derechos fundamentales y los derechos económicos y sociales*. El principio de no regresión se inspira en las teorías de la intangibilidad e irreversibilidad de los derechos sociales, que impedirían volver atrás en los logros conseguidos sobre esta materia. Sin embargo, estas teorías han sido objeto de discusión por la doctrina que acepta que el legislador, atendiendo a las circunstan-

cias —sobre todo económicas—, revise la política de prestaciones sociales. Esto no invalida el principio, simplemente indica su no consolidación en este ámbito y evidencia que el mismo no es siempre de aplicación.

3. *La falta de acogida del principio de no regresión en España.* El autor se nutre de diversas fuentes como el derecho francés —destacando al profesor Michel Prieur—, el derecho iberoamericano —destacando a la profesora Amaya Arias—, así como del derecho español —destacando al profesor López Ramón, quien prologa la obra—.

El estudio del derecho francés le permite afirmar que este «va un paso por delante» como consecuencia de su reconocimiento expreso en el código de medio-ambiente en el año 2016, así como por su gran aceptación por parte del Consejo de Estado y de las Cortes Administrativas de Apelación. A una conclusión semejante llega al analizar la doctrina iberoamericana (Costa Rica, Panamá, Argentina, México y Colombia). Señala, por el contrario, que en España, el Tribunal Constitucional rechaza que el principio de no regresión sea parámetro de constitucionalidad de las leyes, como evidencian la STC 233/2015 sobre la reforma de la Ley de Costas y las SSTC 132 y 147/2017 sobre la modificación introducida en la legislación asturiana sobre montes y ordenación forestal. En su opinión, ello es debido al abuso de un uso genérico del principio, lo que ha provocado que el Tribunal Constitucional construya una doctrina restrictiva sobre el mismo. Por eso propone que para poder incorporar el principio al enjuiciamiento constitucional se exija demostrar ante el Alto Tribunal lo siguiente: una desprotección real, la razonabilidad de la medida, la existencia de un valor superior y la inexistencia de arbitrariedad. Cierra este análisis aludiendo a la reciente positivización del principio, en España, en la Ley del cambio climático de mayo de 2021. Para el autor, se trata de una inclusión loable, si bien considera que la vinculación del principio de no regresión con la denominada competencia compartida (bases-desarrollo) —que hace la exposición de motivos de esta norma— evidencia la falta de entendimiento del principio.

4. *Ámbitos normativos —clásicos— protegidos por la no regresión.* El autor destaca, entre otros, el tratamiento que, desde el año 1963, se otorga a la no regresión de las zonas verdes cuando se modifican los planes urbanísticos; supuestos en los que la jurisprudencia considera, ese efecto restrictivo de la modificación de planeamiento, una manifestación del principio de no regresión planificadora o urbanística que se apoya en el principio de desarrollo sostenible (hoy regulado en el art. 3 TRLSRU2015) y, exige, para admitir la regresión, una «motivación reforzada». Y, la prohibición inicial de desclasificar espacios naturales protegidos, en los que solo se permite la regresión cuando exista una degradación de las condiciones físicas por razones de evolución natural.

5. *Ámbitos menos convencionales.* Los bienes que forman parte del patrimonio cultural están sometidos a unas reglas protectoras por ser portadores de valores culturales en el más amplio sentido de la expresión; valor que ha de acreditarse y declararse formalmente. Para el autor, estos bienes están protegidos

por el principio de no regresión. Ahora bien, llama la atención sobre cómo el uso abusivo de la máxima categoría protectora (BIC) está provocando que se desvirtúe su correcto funcionamiento y se cuestione todo el sistema protector. Apunta, además, que en el ámbito del patrimonio cultural, la regresión es prácticamente imposible; solo podría darse si desapareciera el valor cultural, en cuyo caso lo que se producirá es la pérdida de la eficacia de la declaración.

Otros supuestos a destacar son aquellos en los que se admite la «no regresión» sin hacer alusión expresa al principio. Es el caso de la doctrina del Tribunal Supremo que ha consolidado el carácter irreversible de la condición de solar —salvo que se produzca la reurbanización de una zona degradada— o la que impide otorgar mayores aprovechamientos o densidades —actuación de dotación— si se menoscaba el índice de calidad de vida existente en la zona —no regresión de la calidad de vida—. En contraste, se alude al supuesto de los montes y los terrenos incendiados, en el que la legislación ha evolucionado hacia una mayor permisividad, no tildada de regresiva por el Tribunal Constitucional. Por otro lado, se destacan supuestos en los que el principio de no regresión no es el argumento principal, sino un refuerzo de la argumentación. Así, por ejemplo, señala el caso en el que la Administración excluye, mediante reglamento, una serie de especies invasoras del Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras, considerando el Tribunal Supremo que dicha exclusión era una actuación «regresiva» cuando, en realidad, la regresión actúa como un refuerzo del principio de jerarquía normativa. Por último, se refiere a una serie de «casos límites» que se aceptan pero que esconden una clara regresión y deberían repensarse. Así, por ejemplo, destaca la necesidad de aprobar un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) con carácter previo a la declaración como parque o reserva natural —que excepcionalmente admite que aquel pueda ser posterior si se aprueba en el plazo de un año desde la declaración—. La instauración de este requisito ha generado que muchos de estos espacios hayan quedado desprovistos de protección; se habla, en el libro, de instrumentos de «desprotección» de la naturaleza. Otro caso límite se encuentra en el efecto de reviviscencia de los planes que estaban en vigor antes del plan anulado y que, como consecuencia de dicha anulación, vuelven a recuperar su vigencia. La aplicación acrítica de ese efecto puede estar generando una situación de regresión ambiental insostenible.

6. *Régimen jurídico del principio de no regresión.* El autor construye un régimen jurídico completo del principio. El presupuesto es la existencia de un valor excepcional, extraordinario, relevante o cualquier otra expresión sinónima; la clave es que si ese valor desaparece es irre recuperable. Dentro de los elementos, distingue, en primer lugar, el elemento subjetivo que identifica de manera amplia con cualquier sujeto público. En segundo lugar, el elemento objetivo, que coincide con el presupuesto, esto es, el valor digno de protección. Ese valor puede tener una concreción en una cosa, inmueble o mueble, aunque también inmaterial. En tercer lugar, el elemento formal y dentro del mismo los medios utilizados, que pueden ser diversos instrumentos jurídicos normativos y no norma-

tivos (leyes o normas con rango de ley, reglamentos y actos administrativos); y la necesidad de motivación con aval técnico o científico. En cuarto y último lugar, alude a un elemento territorial, que delimitará el ámbito de actuación administrativa y los órganos que son competentes para actuar. La principal consecuencia de la declaración de ese valor es la aplicación de un régimen de especial protección para la tutela del mismo, régimen que difiere según su objeto y singularidades, pero sobre el que el autor identifica un mínimo común: potestades de ordenación o planificación, régimen preventivo o cautelar, potestad de control *ex ante*, potestades de catalogación, inventario o registro, utilidad pública, derechos de tanteo o retracto, restablecimiento de la legalidad, potestad sancionadora y acción pública.

7. *Extinción y límites.* ¿Qué ocurre si el valor que se protege desaparece? Puede producirse la desafectación. La misma debe realizarse por un instrumento igual o superior al que se utilizó para su protección, salvo que la propia norma admita que se realice a través de un procedimiento administrativo —acto—. Esa pérdida de valor (degradación) en algunos casos es natural y, en otros, consecuencia de la intervención humana. En este punto se plantea el problema de la valoración del efecto o consecuencia de la actividad humana en ese resultado. Junto a la desaparición del valor, la otra circunstancia que permitiría sacrificar el nivel de protección sería la existencia de un valor superior que prevaleciera sobre aquel, siempre y cuando se dieran una serie de requisitos que se analizan con mucho rigor en la obra.

La aplicación del principio de no regresión tiene dos límites infranqueables: el principio democrático y el principio de primacía del derecho de la Unión Europea. En cuanto al primero, el autor afirma que pretender que el nivel de protección consolidado por una ley no pueda cambiarse por otra ley posterior es negar el propio principio democrático y la capacidad de libre configuración que corresponde al legislador. Sin embargo, señala que esto no significa que el legislador sea completamente libre, ya que debe respetar los mandatos constitucionales y, de entre ellos, la prohibición de incurrir en arbitrariedad. Si se desprotege sin causa un valor público es posible apreciar arbitrariedad legislativa.

Con respecto al segundo, plantea que el derecho de la Unión Europea actúa como límite a la legislación de los Estados miembros en virtud del principio de primacía. En otra parte de la obra, se destaca que el derecho de la Unión Europea proporciona una serie de supuestos en los que opera el principio de no regresión o la «cláusula standstill». Entre ellos: la protección del Estado de derecho y la garantía de la independencia judicial (arts. 2 y 19 TUE), así como los efectos desplegados en el ámbito de la libre prestación de servicios y de la libre circulación de trabajadores y sus familiares.

8. *Recapitulación.* El principio de no regresión trata de proteger el derecho existente evitando que se empeoren las condiciones en relación con la protección del valor subyacente. Lo hace para proteger un valor que si desaparece no se podrá recuperar. No se trata de petrificar el ordenamiento jurídico, sino únicamente de salvaguardar aquellas decisiones públicas que protegen ciertos valores extraordi-

narios. El principio tiene carácter relativo, esto es, es posible sacrificar o modificar el valor que protege la normativa precedente si se produce una degradación o si existe un valor superior al protegido. No se obvia que existe el riesgo de proteger un marco normativo inadecuado y se admite que no es sencillo valorar si una modificación que establece una nueva restricción o reducción del nivel de protección es regresiva. La clave no es tanto un análisis formal sino un análisis material o funcional.

A modo de reflexión, el profesor González Sanfiel alude a la permanente lucha del Estado de derecho contra las inmunidades del poder —parafraseando al profesor García de Enterría— y observa que nuestro Estado de derecho está pasando por retrocesos o regresiones que aceptamos sin más. Destaca tres grandes instituciones en este sentido: la expropiación, en donde ni el previo pago ni la reversión forman parte de la garantía constitucional del art. 33.3 CE; la responsabilidad, que ha derivado a una cuasi irresponsabilidad administrativa, y la implantación de la Administración electrónica, que, pese a sus virtudes, busca la comodidad de la burocracia y se aleja de la ciudadanía. Afirma que el principio de no regresión evitaría este tipo de retrocesos.

Se está ante un trabajo que aporta una visión completa, crítica y amplia del principio de no regresión acorde —como dice el prólogo— al «todoterreno jurídico» que es el autor. No es un libro más cuya lectura deja indiferente. Abre la puerta a imaginar multitud de ámbitos en los que aplicar este principio para garantizar que no se produzca un retroceso normativo; siempre dentro de los márgenes de la razonabilidad y la proporcionalidad. E, igualmente, invita a reflexionar sobre cómo un mal uso, no solo de este principio, sino de cualquier otro, puede llevar al resultado contrario al pretendido. Es una lectura imprescindible y será, de seguro, una obra de referencia.

*Alicia Espejo Campos*  
Universidad de La Laguna

ANDRÉS MOLINA GIMÉNEZ: *Trasvases, medio ambiente y planificación hidrológica. Reflexiones a la luz del tercer ciclo de planificación (2022-2027)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 165 págs.

La presente obra ha sido desarrollada por el profesor titular de Derecho Administrativo Andrés Molina Giménez, actualmente director del Instituto del Agua y de las Ciencias Ambientales de la Universidad de Alicante y uno de los principales referentes del Derecho de Aguas en España por su constante y rigurosa labor de investigación en la materia. Entre sus diversos estudios se pueden encontrar trabajos vinculados a las aguas regeneradas, el marco institucional del agua, los caudales ecológicos, la regulación de la sequía, la contaminación de las aguas, entre otros temas que ha desarrollado en una ya consolidada mirada respecto del