

sitado alcance una vez el Tribunal ha bendecido, con mayor o menor entusiasmo, según los casos, la operación de atomización de materias efectuada por los Estatutos (vid., entre otras, SSTC 69/1982, 82/1982, 102/1995, 195/1998, 38/2002). Si a ello se le suma, como nos invita a hacer, de forma clarividente, el autor; la virtual desactivación de la cláusula de reconocimiento residual de competencias al Estado, contenida en la segunda frase del artículo 149.3 CE (vid. SSTC 123/1984, 132/1989, 149/1991, 208/999), nos enfrentaremos con las claves de la evidente complejidad y heterogeneidad con la que se ha construido —y reconstruido— el sistema.

La complejidad y heterogeneidad se acrecientan, por otra parte, por las muy polémicas interpretaciones del Tribunal sobre las cláusulas de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal, en cuyas incoherencias incide el autor. Esta última regla no ha encontrado nunca, en la jurisprudencia del Tribunal, una interpretación generosa que le diera contenido y operatividad (vid. STC 163/1995, no sin quebras internas, como lo demuestra el voto particular a la STC 1/2003). No ha sido éste, sin embargo, el caso de la cláusula de supletoriedad, que ha sufrido una intensa evolución en la doctrina del Constitucional, que sólo encontró, tal y como defiende el autor, su justo término en la STC 147/1991: si la tradicional interpretación requería ser matizada, en cuanto que se traducía *per se* en un virtual título de atribución de competencias al Estado efectivo *sine die* (vid. SSTC 5/1981, 69/1982, 84/1982, 76/1983, 49/1988, 56/1988, 103/1989), no se puede negar el exceso en el que se ha incurrido en las bien conocidas SSTC 118/1996 y, sobre todo, 61/1997, que ciegan la eficacia de una cláusula, por lo demás, necesaria aun en el estado de más plena madurez e integridad del sistema. Las consecuencias negativas de esta doctrina son múltiples: no sólo aboca a soluciones de perpetuación normativa de difícil defensa o a conclusiones tan discutibles como la inconstitucionalidad de la norma autonómica que remite, a efectos de supletoriedad, a una norma estatal (STC 157/2004), sino que también genera dudas razonables sobre la conexión de esta nueva doctrina con el principio de responsabilidad internacional del Estado y, particular-

mente, ante sus obligaciones comunitarias (en hipotética superación de lo sentado en las SSTC 79/1992, 141/1993 y 213/1994).

La intensidad de análisis del Profesor FERNÁNDEZ FARRERES le permite, también, tal y como adelantábamos, destapar fisuras del sistema, aparentemente menores, pero que son reveladoras de la sofisticación de un engranaje en el que la manipulación de una de sus piezas produce un desajuste en otras, por inconexas que puedan parecer a primera vista. Buen ejemplo de lo que se dice se muestra cuando el autor pone en conexión, precisamente, la última interpretación de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal y el concepto *formal* de bases estatales, particularmente en lo que implica exigir al legislador estatal que identifique, al aprobar una Ley básica, cuáles de sus artículos deben tener la consideración de básicos (SSTC 68/1988, 80/1988 y 197/1996). Esfuerzo del legislador estatal que, a la luz de la propia doctrina del Tribunal sobre la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal, le conduciría irremediablemente a reconocer su propia falta de competencia para aprobar los artículos no reconocidos como básicos y, con ello, su inconstitucionalidad.

Este nuevo libro de Germán FERNÁNDEZ FARRERES es, pues, una sistematización crítica de la doctrina constitucional en materia autonómica presentada en un momento crucial. Es por ello una obra que no se agota en una primera lectura, sino que mostrará su utilidad en sucesivas consultas, generales o concretas, ante cualquier duda que suscite la interpretación o aplicación de los resortes del Estado autonómico, desde sus principios claves hasta sus más nimios entresijos. La visión que aporta sobre la labor ya decantada debería llamar, por sí misma, a la reflexión.

Matilde CARLÓN

FERNÁNDEZ TORRES, J. R.: *Estudio Integral de las Expropiaciones Urbanísticas*, Ed. Thomson-Aranzadi, Navarra, 2005.

El reciente *Estudio Integral de las Expropiaciones Urbanísticas* del profesor FER-

NÁNDEZ TORRES se encuadra perfectamente en su línea tradicional de investigación, caracterizada por el tratamiento riguroso de grandes temas del Derecho administrativo (el origen histórico del contencioso-administrativo español y la superación de su carácter revisor; el territorio del municipio) y del Derecho comunitario (la Política Agrícola Común). Esta línea ha tenido como resultado estudios ya clásicos que han venido avalados por una excelente acogida doctrinal. Desde luego, el tema que es objeto de esta recensión nos introduce en un ámbito capital para todos nosotros, puesto que en él se relacionan dos aspectos fundamentales de nuestra asignatura: la expropiación forzosa y el urbanismo. La justificación de profundizar en el examen de esta cuestión primordial reside tanto en la historia como en la actualidad de la materia. El mismo autor explica que las expropiaciones urbanísticas presentan en la actualidad una serie de especificaciones muy acusadas que las separan e incluso las contraponen al sistema general de expropiación forzosa, destacando cómo desde la regulación histórica de esta materia encuentra anclaje en el urbanismo, apartándose del esquema general y común de las expropiaciones forzosas encarnado en la LEF. En los años siguientes las reformas legislativas acentúan las diferencias iniciales, hasta el punto de que entiendo que las singularidades resultan tan marcadas e intensas que se ha postergado la aplicación del régimen general de expropiación forzosa a un plano secundario.

Y, ciertamente, era necesario un estudio general y actualizado sobre este aspecto que completase y pusiese al día los excelentes estudios doctrinales existentes hasta la fecha en los dos ámbitos citados. Es evidente que el panorama urbanístico de nuestro país, desde la óptica jurídica, desde finales de los noventa se caracteriza por una evolución tendente a la complejidad creciente. Es necesario claridad y seguridad en la legislación que se maneja y en el conocimiento de la jurisprudencia que la interpreta. Esta necesidad aparece cubierta con creces en el trabajo objeto de esta recensión a lo largo de los quince capítulos en que se divide la obra, y en donde se profundiza en los muchos problemas del pasado y del presente que esta materia ha generado.

Tras un capítulo I dedicado a introducirnos en este complicado mundo del urbanismo español, el capítulo II aporta unas observaciones generales sobre el nuevo marco normativo de las expropiaciones urbanísticas. Se examina la definición legal de las causas expropiatorias, el establecimiento de las garantías expropiatorias, la publicidad registral, el sistema de valoraciones del suelo y el concepto y naturaleza de la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad. Nos advierte el autor que el Tribunal Constitucional rectifica en unos casos, delimita en otros y revisa en profundidad en su mayor parte su postura en relación con la definición legal de la *causa expropriandi*, la fijación de las garantías expropiatorias y la caracterización de la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad. Destaca cómo esta jurisprudencia ha terminado por debilitar las garantías del expropiado en el procedimiento. Negando al Estado competencia para regular procedimientos expropiatorios especiales en materia de urbanismo, ha dado alas a la censurable asunción por parte de la generalidad de las CC.AA. de una competencia para ejercitar en materia expropiatoria su potestad de autoorganización, traspasando los precisos contornos propios de la expropiación en su vertiente de instrumento al servicio de sus políticas sectoriales, con el penoso resultado de que no todos los ciudadanos disfrutan de iguales garantías en el territorio español.

En el capítulo III se abordan las funciones de las expropiaciones urbanísticas, subrayando que las expropiaciones urbanísticas manifiestan desde hace ya muchos años una palmaria tendencia expansiva. Se inicia tratando la expropiación como sanción por inobservancia de la función social de la propiedad y la expropiación como sistema de actuación para la ejecución del planeamiento. En relación con este último aspecto se observa que hoy es un hecho intangible la disparidad de situaciones, consecuente en buena medida con las oscilaciones manifiestas de la legislación urbanística del Estado, no obstante la prioridad señalada a favor de los sistemas de participación privada por parte de los artículos 4 y 6 de la LRSV. Se hace notar la existencia de algu-

na normativa ambigua y confusa o que deja una desmedida libertad decisoria a la Administración para elegir el sistema de ejecución del planeamiento.

En este capítulo también se ocupa de la expropiación como instrumento esencial para la ejecución de los sistemas generales en suelo urbano o urbanizable y de actuaciones urbanísticas aisladas en suelo urbano (poniendo de relieve que este tipo de expropiación es, incluso, más importante que la expropiación como sistema de ejecución del planeamiento) y la expropiación como mecanismo para la constitución o ampliación de patrimonios públicos de suelo (criticándose el deber existente en algunas CC.AA. de constituir patrimonios públicos del suelo, deber considerado como inconstitucional por clara discordancia con respecto a lo dispuesto por la normativa básica del Estado). En relación con esto último, hay que subrayar las reflexiones que introduce el autor sobre el alcance del control jurisdiccional de las delimitaciones de reservas de terrenos para su incorporación a los patrimonios públicos del suelo, actuación que, como explica, se lleva a cabo con demasiada frecuencia sin las debidas garantías jurídicas.

A este respecto pone de relieve cómo el Tribunal Supremo ha reaccionado frente a la situación actual, consolidada por una jurisprudencia anterior, en su fallo de 21 de mayo de 2003, donde entiende que la delimitación de terrenos como reservas de suelo comporta *ex lege* la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos de expropiación forzosa, incidiendo sobre la garantía constitucional de la propiedad privada. Se destaca que no es de recibo que en estas operaciones no se justifique la necesidad de ocupación limitada a lo estrictamente indispensable y se convierta en una operación de recalificación de terrenos a efectos de revender los adquiridos con este mecanismo. El autor denuncia que en estos casos nos encontramos ante un verdadero fraude de ley, cuando no ante una desviación de poder. El capítulo se cierra con un análisis de la expropiación como técnica para la obtención de terrenos destinados en el planeamiento a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de

interés social, resaltando cómo mientras unas CC.AA. han incluido este supuesto de forma expresa en su elenco de supuestos expropiatorios, en otras se ha configurado como un fin al que deben estar destinados sus patrimonios públicos del suelo. Esta solución estima que es fuente de rigideces de difícil justificación.

El capítulo IV está dedicado a analizar la eficacia legitimadora de las expropiaciones urbanísticas de los instrumentos de delimitación de ámbitos de gestión a desarrollar por expropiación forzosa y, especialmente, de los planes de ordenación urbana (clases, requisitos y efectos jurídicos). Con respecto a dichos planes, el profesor FERNÁNDEZ TORRES manifiesta la necesidad de rectificar el planteamiento jurisprudencial de legitimación de las normas subsidiarias, puesto que definen, al igual que los Planes Generales, infraestructuras y equipamientos, con lo que han de legitimar la expropiación forzosa de los terrenos precisos para la realización de las obras proyectadas.

En el capítulo V (bajo el título del ejercicio de la potestad expropiatoria) afronta el tema del sistema de fuentes de las expropiaciones urbanísticas, y ciertas consideraciones generales sobre las singularidades de las expropiaciones urbanísticas, donde se ocupa de los temas nucleares de la expropiación: declaración de utilidad pública o interés social, su objeto y procedimiento. En esta última cuestión, desde la perspectiva de la fijación del justiprecio, se profundiza en el capítulo VI. El artículo 36 de la LRSV consagra, como nos advierte el autor, una dualidad procedimental en materia de fijación del justiprecio expropiatorio: individualizado o de tasación conjunta, pero nos advierte que este precepto no se contenta sólo con mantener una innovación legislativa introducida algunos años atrás, sino que re-basa con creces su antecedente contenido en el artículo 218. A diferencia de éste, extiende la esfera de decisión de la Administración actuante a la totalidad de las expropiaciones, ya sean o no de carácter urbanístico.

El capítulo continúa con un excursus sobre los convenios expropiatorios en materia de urbanismo, al que sigue un análisis pormenorizado del procedimiento de tasación conjunta. Pero querríamos dete-

neros en el interesante apartado que dedica al análisis del Jurado de Expropiación, en especial algunas observaciones críticas sobre su constitución y su desigual composición en la legislación autonómica y sus consecuencias sustantivas en el plano de las garantías, así como sobre su funcionamiento. El autor desgrana el doble sistema de Jurados de Expropiación que existe en la actualidad en nuestro país: estatal y autonómico. En concreto, nos ofrece un detallado estudio de los distintos tipos de Jurados existentes en las CC.AA., llegando a la conclusión de que la regulación de dichas instituciones en las CC.AA. posee como nota común a todos ellos la pérdida de independencia y objetividad, rompiendo el equilibrio entre intereses públicos y privados, al convertirse cada vez más en apéndices de la Administración expropiante, justamente el fin que se quiso evitar cuando se introdujo la institución en la LEF de 1954. Resulta preocupante ver cómo el propio legislador autonómico no tiene rubor en configurarlo así de modo expreso al considerarlos como «órganos desconcentrados» de ámbito provincial del gobierno autonómico respectivo. El profesor FERNÁNDEZ TORRES nos pone acertadamente sobre aviso de las nefastas consecuencias que pueden derivarse de esta política al existir dos órganos tan distintos a la hora de realizar las valoraciones de los terrenos (prueba de ello es la rectificación operada recientemente por el legislador madrileño). Precisamente estas circunstancias le llevan a poner en tela de juicio la pertinencia de que se mantenga la presunción *iuris tantum* de certeza de las valoraciones realizadas por los Jurados.

A continuación, en cuanto al procedimiento de tasación conjunta (que es objeto de atención especial y detallada en el capítulo XI de esta obra), se precisa que desde su introducción en 1956 se ha erigido en uno de los paradigmas de la singularidad de las expropiaciones urbanísticas, resaltando que la ampliación de su ámbito objetivo de aplicación a tenor de lo dispuesto en el artículo 36 de la LRSV auspicia una previsible conservación de este tipo concreto de procedimiento de tasación en el cauce ordinario y común de determinación del justiprecio expropiatorio. Se cierra el capítulo, como el

mismo autor confiesa, con una atención al supuesto del desestimiento por desaparecer de forma sobrevenida la necesidad de ocupación o eventualmente la utilidad pública o el interés social, supuesto que califica poco habitual en la práctica, pero que como tal encierra un interés indudable. En su opinión, esto no puede convertirse en una libre revocabilidad por parte de la Administración pese a que pueda favorecer en pura hipótesis al propietario, recordando que está sometido su ejercicio a los principios de legalidad, igualdad y de los derechos fundamentales y libertades públicas y al respeto del interés público.

El núcleo central de la obra (capítulos VII, VIII y IX) está dedicado a analizar el problema fundamental de las expropiaciones urbanísticas: las valoraciones. El mismo autor recuerda esta posición central del tema citado dentro del marco regulador del derecho de propiedad del suelo y de la política urbanística y su íntima relación con los múltiples conflictos y debates que ha provocado en las sedes académica y jurisprudencial desde la LS de 1956. Su papel basilar obedece a su funcionalidad como mecanismo de control de las plusvalías generadas por la actividad de los Poderes Públicos en nombre de la colectividad. Sin un sistema de valoraciones adecuado que acompañe de forma eficaz la regulación del derecho de propiedad del suelo, parece inevitable que el tráfico inmobiliario acabe incorporando nuevamente las plusvalías que éste pretende fiscalizar. La evolución del Derecho urbanístico español demuestra las dificultades que entraña el tema de las valoraciones, manifestándose una pugna entre valor de mercado-valor objetivo. La LRSV, sin apartarse de los parámetros al uso en la materia, se decanta con cierta nitidez en favor de un modelo preciso (el valor de mercado, como eje del sistema), en contraste con opciones pretéritas de alcance y contenido bien distintos. Tras afrontar la rica evolución histórica de esta materia, se destacan los siguientes rasgos en el sistema actual: tradicional caracterización de la concepción estatutaria de la propiedad del suelo contemplada por el artículo 76 del TRLS de 1976 repudiando el diseño de 1990 y 1992, afianzamiento de la universalización de

los criterios de valoración, incremento de la disponibilidad de suelo liberalizando el mercado inmobiliario, hegemonía de la clasificación del suelo y su situación como principales y únicos criterios materiales de valoración.

El profesor FERNÁNDEZ TORRES aprovecha la oportunidad para llamar la atención sobre las dificultades que presenta, desde la perspectiva del principio de la reserva de ley, la remisión legal de los criterios y métodos de valoración a la normativa catastral de rango reglamentario y de contenido fundamentalmente técnico. Efectivamente, la LRSV no se ocupa de desarrollar las metodologías de valoración. Pero nos descubre que este problema parece haberse resuelto con la aprobación del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. Por otro lado, en relación con el suelo no urbanizable y el método de comparación, resulta muy sugerente su propuesta, que estima indispensable, de considerar que en la capitalización de las rentas reales o potenciales de las fincas objeto de evaluación se hayan de tener en cuenta las ayudas públicas de carácter agrario que, bajo distintas formas y modalidades, perciben o pueden percibir los agricultores y ganaderos que sean sus propietarios.

En el capítulo VIII, tras analizar los métodos de valoración del tríptico clásico en que se clasifica el suelo, se detiene a analizar, por un lado, el problema relativo al suelo destinado a dotaciones públicas (valoración del suelo para sistemas generales o dotaciones locales en ausencia de planeamiento o sin atribución de aprovechamientos lucrativos), realizando a continuación un breve excursus sobre la valoración de los sistemas generales en suelo no urbanizable y la valoración de terrenos colindantes con sistemas generales y demás infraestructuras, y, por otro, la cláusula general de deducción de gastos de urbanización pendiente.

Finalmente, en el capítulo IX se detiene el autor en varios de los temas clásicos del instituto expropiatorio: el momento de referencia de las valoraciones no expropiatorias, para la determinación de indemnizaciones por alteración del planeamiento y para la valoración de los terre-

nos objeto de expropiación forzosa (con especial atención al polémico tema de las plusvalías generadas por el proyecto de expropiación y de la respuesta jurisprudencial al tema de las minusvalías), y la valoración de los demás bienes y derechos (plantaciones, sembrados, obras e instalaciones, edificaciones existentes, indemnizaciones arrendaticias rústicas y urbanas, y concesiones administrativas y derechos reales sobre inmuebles). Pone de relieve el autor las similitudes que existen en estas materias entre la legislación presente y la de 1992, aunque observando ciertas novedades como la adición del caso de las concesiones administrativas, así como la mención a la aplicación de la normativa catastral en relación con la valoración de las edificaciones existentes.

El capítulo X integra un estudio sobre el pago del justiprecio, tocando todos sus aspectos más relevantes: pago en metálico como regla general, pago en especie como alternativa, premio de afección, devengo de intereses de demora (concepto, naturaleza, demora en la determinación y pago del justiprecio) y retasación. En lo que respecta al pago en especie, interesa hacer hincapié en el hecho, destacado por el autor, de que alguna legislación autonómica ha regulado esta cuestión en contradicción manifiesta con el contenido del artículo 37 de la LRSV, al poner en entredicho la necesidad de conformidad del expropiado para llevar a cabo la permuta de bienes. El capítulo termina con algunas consideraciones sobre el significado y alcance de la exención tributaria del artículo 49 de la LEF, donde se demuestra cómo la legislación tributaria colisiona con el espíritu y finalidad de la exención general contenida en el artículo 49 y con la esencia misma de la expropiación como un mecanismo de traslación coactiva de la propiedad privada. También se subraya que esta circunstancia choca con el principio de la indemnización, concebido como elemento capital de la expropiación, que debe proporcionar al expropiado el valor real de la privación del bien o derecho correspondiente.

Antes de cerrar esta obra con un análisis de la reversión, se dedican dos capítulos a estudiar la ocupación e inscripción en el Registro de la Propiedad del bien expropiado y su adquisición libre de car-

gas, realojo y retorno (capítulo XII) y la liberación de la expropiación (capítulo XIII). En cuanto a la ocupación es de especial relevancia el problema, sobre el que llama la atención el autor, que se plantea cuando los propietarios de los terrenos que han de ser urbanizados y no adheridos a la Junta de Compensación, en cuanto ocupantes ilegales, se niegan al desalojo. En este caso, nos apunta que en la práctica hay Ayuntamientos que, lejos de ejercer sus prerrogativas de ejecución forzosa, se limitan a dictar un nuevo Decreto autorizando al beneficiario a instar en sede jurisdiccional la correspondiente autorización judicial para el desalojo. El profesor FERNÁNDEZ TORRES denuncia esta incorrecta práctica de los Ayuntamientos, que no duda en calificar como una verdadera renuncia al ejercicio de las competencias que el ordenamiento jurídico les otorga, con infracción flagrante del artículo 12 de la LRJ-PAC.

Finalmente, este *Estudio Integral* se cierra con dos capítulos consagrados al examen del derecho de reversión. En el capítulo XIV se abordan los supuestos legales y las excepciones a dicho derecho. Aquí el autor aprovecha para mostrar su disconformidad con la doctrina tradicional del Tribunal Constitucional, que entiende que el derecho de reversión es un derecho de simple configuración legal. A este respecto destaca que no es posible soslayar la incontrovertible dimensión constitucional de este derecho que le confiere su configuración como una garantía intrínseca al instituto expropiatorio. A continuación, en el capítulo se analizan los supuestos de hecho de la reversión de terrenos expropiados: rasgos generales; la reversión por alteración del uso legitimador de la expropiación mediante la modificación o reversión del planeamiento; la reversión de los terrenos expropiados para la formación o ampliación del patrimonio municipal de suelo; la reversión de los terrenos incluidos en un ámbito delimitado para su desarrollo por el sistema de expropiación; la reversión de los terrenos expropiados por incumplimiento de la función social de la propiedad. Este capítulo se cierra con un análisis de los supuestos de improcedencia de la reversión, con atención a la sustitución del uso dotacional público por otro de igual naturaleza y al mantenimiento

del uso dotacional público durante un período de ocho años.

En el capítulo XV se pasa a examinar el ejercicio del derecho de reversión (legitimación, régimen jurídico aplicable, plazo general de ejercicio del derecho de reversión, plazos subsidiarios de ejercicio), la protección registral y la indemnización reversional, abordándose las condiciones de ejercicio del derecho de reversión.

Como apreciación general, nos gustaría subrayar que el lector va a encontrar un abundante y exhaustivo examen de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Constitucional junto con, lo que no es menos importante, un incansable examen del Derecho de las CC.AA. A este respecto, de forma minuciosa y paciente, el autor desgana las distintas soluciones aportadas por los legisladores autonómicos. Por otro lado, fiel a su tradicional estilo, nos recuerda la raíz histórica de las instituciones que analiza. De este modo, hace una vez más buenas las palabras de la doctrina inglesa que el profesor PÉREZ PRENDES nos recordaba al comenzar su curso de Historia del Derecho, al afirmar que para saber lo que es el Derecho es preciso saber lo que ha sido y lo que tiende a llegar a ser.

En definitiva, nos encontramos ante una obra necesaria e imprescindible para todos los que nos dedicamos al estudio del Derecho administrativo. Sólo ya cabe agradecer al autor que haya realizado este esfuerzo tan considerable para hacer luz en el oscuro túnel de la normativa autonómica, culminando de esta forma tan enriquecedora la labor de investigación que inició hace tiempo.

Fernando GONZÁLEZ BOTIJA

Ayudante Doctor

Facultad de Derecho

Universidad Complutense de Madrid

GAMERO CASADO, E.: *Notificaciones telemáticas y otros medios de notificación administrativa en el procedimiento administrativo común*, Ed. Bosch, Barcelona, 2005.

Tras la reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de