

adecuación a la legalidad de la Resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro sobre la curva provisional para la explotación de los embalses del sistema Zadorra-Junta de Explotación núm. 17. En él examina la legalidad de una resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro de 2003, dictada en el ejercicio de su potestad relativa al régimen de llenado de embalses, mediante la que se han establecido determinadas medidas por las que se integran en el plan de explotación de los embalses del sistema del Zadorra unos sobrerresguardos destinados a laminar avenidas. Se plantea el ejercicio inadecuado de unas potestades administrativas cuya finalidad es establecer el régimen de llenado y vaciado de los embalses con un propósito y finalidad distintos, esto es, la prevención y laminación de avenidas, objetivos que deberían alcanzarse mediante el ejercicio de otras potestades públicas.

Por último, para FANLO, cuando se emprenda la imprescindible reforma del Título VIII de la Constitución, será necesario perfeccionar el vigente criterio de reparto competencial en materia de aguas, ensombrecido por su imprecisión (acoger expresamente el concepto de cuenca hidrográfica y clarificar los conceptos de «recursos» y «aprovechamientos»), sus lastres históricos (no tiene sentido la separación de las aguas minerales y termales del ciclo hidrológico) y la sombra proyectada por las confusas y equívocas reformas de los Estatutos de Autonomía (las de los años noventa y en especial las actuales) contrarias, como cree el autor que son, al marco constitucional. Por todo ello defiende la centralización estatal de la gestión del agua (de los recursos hídricos) en toda clase de cuencas, sin perjuicio de la integración de las Comunidades Autónomas en los órganos de gobierno, gestión y planificación de las Confederaciones Hidrográficas y la atribución de competencias sobre ciertas clases de obras hidráulicas y sus aprovechamientos, como es el caso de las relativas al abastecimiento de agua para consumo humano y al saneamiento de las aguas residuales urbanas e industriales. En particular, propugna modificar los artículos 148.1.10.^a y 149.1.22.^a en el sentido defendido por el Senador D. Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, a propues-

ta de su hermano D. Sebastián, en el debate constituyente. Para D. Sebastián, los conceptos «recursos» (aguas) y «aprovechamientos» (usos a los que está destinada el agua) son distintos y sobre esa distinción debiera haberse articulado el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las enmiendas presentadas por D. Lorenzo proponían atribuir a las Comunidades Autónomas competencias de ejecución sobre las obras hidráulicas, canales y regadíos de su interés, reservando al Estado la legislación, ordenación y administración de los recursos hídricos. Entendía D. Sebastián que los recursos hidráulicos —y ello sin excepción alguna— deben ser competencia exclusiva del Estado, afirmación que no impediría, sino por el contrario sería muy de desear, que las correspondientes entidades descentralizadas, o incluso las Comunidades Autónomas, lleven a cabo la ejecución de las obras hidráulicas de todo tipo y de los correspondientes sistemas de su utilización, siempre que el régimen y ordenación de la administración del recurso esté en manos del Estado.

El autor realiza una emocionada dedicatoria a los profesores D. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER y D. Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER. Al primero, por su dedicación vital al Derecho de Aguas y por las numerosas ocasiones en las que ayudó y colaboró con el autor. Al segundo, por el magisterio directo en toda la vida universitaria del Catedrático de La Rioja. La Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua ha editado el libro en un formato cómodo y útil en todas sus vertientes, dentro de una colección que ya incluye más de diez títulos relacionados con el Derecho de Aguas en España.

Sebastián Félix UTRERA CARO
Universidad San Pablo CEU

GALLEGO CÓRCOLES, Isabel: *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*, La Ley, Madrid, 2006, 828 págs.

No suele ser infrecuente en la práctica actual de recensionar un libro que quien

lo haga sea amigo del autor y que, de algún modo, esa relación de amistad le predisponga a valorar positivamente el objeto de su comentario. En este caso, la costumbre se mantiene en relación con el primer extremo, pero no exactamente con el segundo. El libro *El derecho de reversión en la expropiación forzosa* merece elogios, pero por méritos de su autora.

La expropiación forzosa es una de las instituciones fundamentales (y de las más antiguas) del Derecho Administrativo. También lo es la reversión expropiatoria, que ha ido unida a aquélla desde su misma aparición. Como consecuencia de ello, una y otra son realidades jurídicas suficientemente estudiadas por la doctrina y conocidas en la jurisprudencia, no sólo en nuestro país, sino también en los países de nuestro entorno europeo. No son pocos los estudios monográficos que se han dedicado a la reversión. Desde los trabajos del Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA hasta obras más recientes, como las de José María GIMENO FELIÚ o Alfredo GALÁN GALÁN, se han escrito muchas páginas sobre la materia. La propia Dra. GALLEGO también forma parte de ese tren doctrinal, con su libro *Expropiaciones urbanísticas y derecho de reversión*, publicado en 2005, aunque de carácter sectorial. La obra que ahora es objeto de recensión, sin embargo, es diferente de las anteriores. Y lo es tanto por su metodología como por su carácter completo.

La cuestión de la reversión expropiatoria (o retrocesión, términos sinónimos para la autora) se aborda desde todas sus facetas: perspectiva histórica, naturaleza jurídica, fundamento constitucional y normativo, supuestos específicos y ejercicio del derecho. Y se hace tomando como referencia el Derecho Comparado —Alemania, Italia y Francia—, no como un adorno a la exposición, sino como medio para detectar anomalías de nuestro sistema, ofrecer soluciones y proponer teorías, demostrando con ello un conocimiento profundo de la realidad de los mencionados ordenamientos jurídicos.

La clave del análisis parte de una pregunta: ¿qué es la reversión desde el punto de vista de su naturaleza jurídica? La respuesta que se da a la misma condiciona todas las respuestas que se dan al resto de

interrogantes que plantea la reversión. La coherencia en la argumentación y la profundidad en el análisis son las dos características principales de este libro.

El capítulo I de la obra se dedica a la exposición del origen y la evolución histórica del derecho de reversión. Desde el Derecho Romano hasta nuestros días, la reversión ha ido pasando por diversas concepciones, que han determinado su regulación jurídica. Si la expropiación se entendía como un negocio unilateral fundado en la potestad del Estado y fundamentado en la Ley, la reversión va apareciendo paulatinamente como una garantía del expropiado.

El capítulo II plantea la que, a mi entender, es la clave de la reversión expropiatoria: su fundamento y naturaleza jurídica. No se trata de una cuestión baladí, meramente dogmática y con efectos sólo en el plano de la teoría. Antes al contrario, como se ha anticipado, determina el régimen jurídico de la reversión.

Partiendo de la distinción del Profesor PÉREZ MORENO entre fundamento y naturaleza de la reversión, Isabel GALLEGO centra su atención en el acto por el cual se transmite forzosamente la propiedad del expropiado al beneficiario, bautizándolo con el nombre de «acto de expropiación». Se trata de un acto tácito, que se exterioriza a través de la consignación del justiprecio, pero que carece de sustantividad propia. Sin embargo, su relevancia radica en que el fundamento del derecho de reversión viene constituido precisamente por la relación entre acto de expropiación y reversión. En otras palabras, la autora considera que el fundamento de la reversión está relacionado con la causa de ese acto de expropiación (el interés público específico cuya satisfacción se pretende con la concreta actuación de la Administración o, lo que es lo mismo, la satisfacción de necesidades declaradas de utilidad pública o interés social). Sin embargo, tal consideración, por sí misma, no soluciona nada. Es necesario, pues, encontrar una teoría que explique globalmente en qué consiste la mencionada conexión.

Es en este punto donde la Dra. GALLEGO demuestra un gran conocimiento de la doctrina administrativista y civilista sobre expropiación forzosa —española y

de otros sistemas europeos—, y un manejo habilidoso de sus propias ideas en relación con las escritas por otros. De este modo, va descartando una por una las diferentes teorías que se han planteado sobre el fundamento del derecho de reversión (reversión como condición resolutoria, reversión como retracto, reversión como resolución por incumplimiento, reversión como incumplimiento de una carga, reversión como incumplimiento del fin, y otras muchas), poniendo de manifiesto sus virtudes, pero principalmente sus defectos y sus consecuentes deficiencias explicativas del fenómeno analizado, hasta volver a la que fue planteada en primer lugar: la teoría del Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, que considera la reversión como una consecuencia necesaria de la invalidez sobrevenida de la expropiación. Dado que el precedente de esta teoría se encuentra en la teoría del genial SANTI ROMANO sobre la invalidez sucesiva, Isabel GALLEGO acude a ella y la estudia en profundidad, para retomar la de la invalidez sobrevenida, depurarla de sus impurezas, devolverla a su formulación originaria y demostrar su validez. Y convence al lector: la clave de la reversión, su fundamento último, se encuentra en la nulidad del acto de expropiación, por desaparición del elemento causal que lo legitimaba; la validez de ese acto se ve afectada sobrevenidamente por la pérdida de uno de sus elementos, su causa. Por tanto, el cese de la eficacia de la expropiación es consecuencia de la invalidez sobrevenida de la misma, lo que a su vez es el resultado de la desaparición de la causa de la expropiación.

La autora, a pesar de la contundente claridad de sus ideas, no se conforma con la afirmación y profundiza, desde la Teoría General del Derecho, en la validez de los actos administrativos. Partiendo de la distinción entre validez de los actos administrativos, invalidación de los actos administrativos y eficacia de los actos jurídicos declarativos de la invalidez, diferencia entre los requisitos de la elaboración de los actos administrativos —competencia y procedimiento, art. 53.1 LPC— y la exigencia de no contradicción de los actos con el ordenamiento jurídico —art. 53.2 LPC—, para concluir que la invalidez so-

brevitada sólo puede darse como consecuencia de vicios relativos al contenido, y no a la producción del acto, y que aquélla tiene lugar cuando el contenido del acto (en nuestro caso del acto de expropiación) no sea adecuado a su fin, bien como consecuencia de un cambio normativo, bien por la modificación de las circunstancias fácticas que implica la desaparición de alguno de sus elementos de hecho que lo motivaron. Así, la invalidez sobrevenida del acto de expropiación es el fundamento del derecho de reversión, y tiene su explicación en el hecho de que tal acto no resulta adecuado para satisfacer los fines que lo justificaron, por lo que entra en contradicción con el ordenamiento jurídico y, por tanto, deviene sobrevenidamente inválido.

Por si el lector aún tuviera alguna duda, se dedican las siguientes páginas a refutar las críticas (existentes y posibles) a la teoría defendida por la Profesora GALLEGO, tras lo cual afirma, a modo conclusivo, que «la tesis que mejor explica el fundamento del derecho de reversión es la tesis según la cual la reversión tiene su origen en la invalidez sobrevenida de la expropiación —del acto de expropiación, como hemos razonado—, que la precede. De este modo, la reversión halla su explicación dogmática en el hecho de que un acto originariamente válido —el “acto de expropiación”—, incurre de forma sobrevenida en un vicio de invalidez. Ahora bien, la invalidez del “acto de expropiación” no está provocada tanto por la pérdida de uno de sus elementos esenciales como por resultar inadecuado a los fines que lo justificaron, lo que vulnera lo dispuesto en el art. 53.2 LPC» (pág. 296).

Así queda explicado el fundamento de la reversión, pero no su naturaleza jurídica. En una muestra de coherencia, la autora entiende que ésta depende de aquél y, en consecuencia, configura la reversión como un derecho subjetivo del expropiado frente a la Administración expropiante de carácter reaccional: desde el momento en que la reversión es simple consecuencia de la invalidez sobrevenida del acto de expropiación, se trata de un derecho público subjetivo reaccional.

Hallados el fundamento y la naturaleza del derecho de reversión, parte a la bús-

queda del encaje constitucional del mismo, labor a la que dedica el capítulo III de la obra, para llegar a la conclusión de que se trata de una garantía constitucional de la propiedad privada. Para ello tiene que demostrar el carácter erróneo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que no lo ha entendido así. En concreto, se analizan, entre otras, las Sentencias 67/1988 y 164/2001 y se critican sus fundamentos. Nuevamente se acude al Derecho Comparado, en este caso a las jurisprudencias constitucionales alemana e italiana (también a la de los Tribunales ordinarios de esos países) y a la emanada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Sobre esta base, afirma la existencia de un reconocimiento constitucional implícito del derecho de reversión en nuestro ordenamiento jurídico. Y lo hace apoyándose en dos pilares: el carácter instrumental de la expropiación y el reconocimiento constitucional del derecho de propiedad. De este modo, entiende que el ejercicio de la potestad expropiatoria pierde su legitimación constitucional si la afectación a la *causa expropriandi* no se produce; como consecuencia de ello, el acto de expropiación «deviene inconstitucional cuando se pone de manifiesto que no resulta adecuado para cumplir el fin de utilidad pública o interés social en el que fundó su legitimidad constitucional» (pág. 351). Dado que la jurisprudencia constitucional, así como la del Tribunal Supremo, son absolutamente contrarias a esta afirmación, la autora dedica sus esfuerzos a rebatir los argumentos jurisprudenciales, para concluir la necesidad de que los Tribunales replanteen y revisen su doctrina sobre la constitucionalidad del derecho de reversión.

La consecuencia de todo lo anterior es que el derecho de reversión no es un derecho de libre disposición por el legislador, que, si bien goza de un amplio margen de configuración a la hora de regular el ejercicio del mismo y su propio contenido, se encuentra limitado en cuanto a su reconocimiento (y al respeto de su núcleo indisponible), que debe operar siempre que desaparezca la causa de la expropiación, salvo en supuestos concretos en que ésta se entienda cumplida o cambie su finalidad.

Como no podía ser de otro modo, este

tercer capítulo termina con un estudio competencial en el que la autora critica el expansionismo de la actuación estatal a la hora de regular el derecho de reversión.

Estudiada —brillantemente— la teoría, falta analizar la práctica. A ello se dedica el capítulo IV, en el que se examinan los supuestos de la reversión. Nuevamente sin olvidar el Derecho Comparado, la autora se adentra en la legislación reguladora de la reversión y en la interpretación que de ella ha realizado la jurisprudencia, repasando exhaustivamente cada uno de los supuestos, sus variantes y modalidades, y manifestando su opinión personal sobre cada uno de los problemas que éstos plantean. Lejos de ocultarse tras citas, sentencias o preceptos normativos, y después de demostrar un sobrado conocimiento de doctrina, jurisprudencia y legislación, ofrece una valoración personal de la situación —de carácter crítico en la mayor parte de las ocasiones—.

Finalmente, y en coherencia con el planteamiento dogmático mantenido en el libro, se analiza el ejercicio del derecho de reversión en su capítulo V, desde sus diferentes perspectivas: legitimación activa y pasiva, efectos, plazos y posibilidad de renuncia.

Con ello se cierra la respuesta a la pregunta acerca de qué es la reversión expropiatoria, origen del trabajo, que conduce a exponer también cómo se explica y cuándo funciona. El resultado del esfuerzo investigador de la Dra. GALLEGO es ciertamente encomiable, por encerrar toda una construcción teórico-práctica, completa y acabada, de la institución reversional que hace que la frecuente afirmación «esta obra resulta altamente recomendable para estudiosos, juristas y profesionales del Derecho» tenga todo su sentido en este caso.

Para concluir, una crítica y una valoración personal.

Las referencias a la legislación, jurisprudencia y doctrina de otros sistemas jurídicos, aunque realizadas con sentido y siempre justificadas por su relación con la concreta cuestión estudiada, no siempre se conectan con la argumentación que propone la autora; podría decirse que falta explotar convenientemente los esfuerzos de la investigación de Derecho Comparado.

La principal aportación de esta obra no se encuentra en el estudio sistemático de los supuestos de reversión y del régimen jurídico de este derecho —aunque, por sí mismas, las páginas que se dedican a tales aspectos justificarían sobradamente la publicación del libro y su lectura—. En mi opinión, lo más importante del libro es la construcción teórica del fundamento de la reversión como invalidez sobrevinida del acto de expropiación, tan lograda que puede entenderse que el debate en torno a esta cuestión queda cerrado, por el momento.

En definitiva, la obra recensada merece ocupar un lugar destacado entre las dedicadas al estudio de la reversión expropiatoria.

Isaac MARTÍN DELGADO
Universidad de Castilla-La Mancha

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (dir.): *Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, vols. I y II, 1.ª ed., Thomson-Ciuitas, Madrid, 2007.

I. El régimen del suelo es un tema por el que el profesor GONZÁLEZ PÉREZ ha mostrado siempre su interés. Por ello, las leyes que desde el año 1956 han venido ordenando esta materia en nuestro país han sido objeto de su estudio y comentario. No es, por tanto, extraño que la aprobación de la última norma estatal al respecto haya despertado igual inquietud en el profesor y lo haya movido a emprender su comentario, acompañado en esta ocasión por Pedro GONZÁLEZ SALINAS, Julio DE TOLEDO JÁUDENES, Íñigo MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO y Juan Antonio MEDINA DEL CASTILLO.

II. La obra, compuesta de dos volúmenes, analiza exhaustivamente el articulado de la Ley. Cada precepto es objeto de examen detallado, completado con el punto de vista de los autores, al que no es ajeno su enriquecedora experiencia profesional; así como por un ilustrativo soporte jurisprudencial como, a título de ejemplo, el que completa el estudio del «interés pú-

blico y social» como causa de justificación de edificaciones o instalaciones en suelo rural, elaborado por el profesor GONZÁLEZ SALINAS. Otro elemento hace a los *Comentarios* especialmente atractivos. En efecto, la obra no sólo contiene una descripción del estado actual de las cosas, sino que permite al lector descubrir los derroteros por los que ha ido avanzando este sector concreto de nuestro ordenamiento y, a la postre, tener una visión completa del mismo. Dato que resulta de enorme interés habida cuenta de la sucesión de normas que han sido aprobadas en los últimos años, por no mencionar la profunda incidencia que la doctrina del Tribunal Constitucional ha tenido en este campo. La utilidad de la obra se ve reforzada por la recopilación normativa que se facilita al lector. Así, se acompañan diversos convenios internacionales en materia de medio ambiente; también textos jurídicos de la Unión Europea relativos al medio ambiente y la protección de flora, fauna y espacios naturales; legislación estatal, en concreto la Ley comentada, así como la Ley 9/2006, de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente; y, finalmente, diversas normas autonómicas sobre urbanismo, ordenación del territorio y medio ambiente. La recopilación normativa apuntada es una buena muestra de la estrecha relación entre la ordenación del territorio y el medio ambiente, de la que se da cuenta en el riguroso comentario al artículo 15 de la Ley, relativo a la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, elaborado por Julio DE TOLEDO JÁUDENES.

III. Los *Comentarios* que ahora se presentan son, por tanto, una obra de eminente sentido práctico y especialmente indicada para socorrer al jurista que se enfrenta a la aplicación de la reciente Ley. Pero, yendo más allá, la obra recopila también la meditada posición doctrinal de los autores, en particular del profesor GONZÁLEZ PÉREZ. Así, puede leerse su crítica al sistema de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos y su propuesta de supresión de las cesiones de terrenos destinados a dotaciones públicas y de cualquier tipo de aprovechamiento a la