

2) La obra de la que aquí se da cuenta aspira, pues, a erigirse en el compendio del *corpus* normativo del Patrimonio Cultural (o Histórico) de la Iglesia Católica. Una tarea abordada con pretensiones de exhaustividad, si bien, como los propios editores de la obra advierten, la normativa aprobada por el Estado (y las Comunidades Autónomas) sólo se recoge por vía de remisión. Una normativa, por lo demás, de fácil acceso en las recopilaciones ya existentes, de modo que el valor que singulariza a la obra aquí presentada estriba en la sistematización de las normas emanadas de las propias instituciones eclesíásticas, así como de aquel conglomerado de textos fruto de los acuerdos alcanzados entre aquéllas y los poderes estatales y autonómicos.

Y, de entre estos últimos, ha de hacerse especial mención de aquellos que tienen por objeto ya la financiación de las actuaciones de conservación y restauración de los bienes de la Iglesia (financiación, va de suyo, a cargo de los presupuestos públicos y que en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León ofrece su más granada expresión), ya la previsión de un específico régimen de visita de los monumentos eclesíásticos. Faceta esta última mercedora, sin duda, de una particular reseña.

En efecto, de antiguo viene insistiendo un cierto sector doctrinal en la renuencia de la Iglesia Católica a sujetar sus bienes históricos al ordenamiento estatal, en virtud de la prioridad de la «función de culto» que aquéllos están llamados a cumplir sobre la «función de cultura» de que los mismos son portadores. Renuencia que en el concreto ámbito del derecho de visita pública adquiriría su matiz más acentuado, tal y como las aportaciones de Isabel ALDANONDO han puesto de relieve (una síntesis de la polémica al respecto en Juan Manuel ALEGRE ÁVILA, *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico. La configuración dogmática de la propiedad histórica en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español*, prólogo de Luis MARTÍN REBOLLO, Ministerio de Cultura, Madrid, 1994, I, 617 ss.). Y ello a despecho de las enfáticas declaraciones de la propia Iglesia (plas-

madas incluso, en el caso español, en los Acuerdos de 1979) en el sentido de afirmar la constante histórica de puesta a disposición de la sociedad civil de sus bienes de carácter histórico o cultural. Una voluntad que se reitera en los preámbulos de los diferentes acuerdos, recogidos en el volumen comentado, suscritos por las instituciones eclesíásticas y los poderes civiles, de ordinario los autonómicos, y cuyo mérito estriba precisamente en concretar el genérico derecho de visita pública que consagra el artículo 13 de la Ley estatal de 1985, dando cuerpo así a un derecho, el aludido de visita pública, cuya vigencia, en el sentido de aplicación efectiva, real, dita, con toda probabilidad, de alcanzar la plenitud con la que fue concebida por el legislador estatal.

3) La compilación llevada a término por los Profesores CORRAL y ALDANONDO, cuya producción anterior avala el interés por el cultivo de los temas relacionados con el Patrimonio Histórico de la Iglesia, constituye un valioso instrumento para acceder al conocimiento de las normas que conforman este subordinamiento que es el rector de los bienes históricos o culturales de la Iglesia Católica. Un instrumento al que, en definitiva, no es aventurado augurar el éxito editorial al que las obras realizadas con esmero y dedicación están llamadas.

Juan Manuel ALEGRE ÁVILA  
 Profesor Titular  
 de Derecho Administrativo  
 Universidad de Cantabria

EZQUERRA HUERVA, ANTONIO: *La desaparición de poblaciones afectadas por grandes embalses (Problemáticas expropiatoria y de régimen local)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, 229 págs.

I

La obra objeto de reseña aborda una cuestión de conocida significación en

nuestro país como es la necesidad de inundar poblaciones enteras con el objeto de llevar a cabo grandes presas y embalses. Son muchas, en efecto, las poblaciones que han visto cortada su existencia de raíz como consecuencia de este fenómeno que, si bien adquirió su desarrollo más marcado en la etapa de las grandes obras de infraestructura del período franquista, en modo alguno resulta extraño en nuestros días y, a la vista del recién estrenado Plan Hidrológico Nacional, parece que no va a seguir siéndolo en el futuro.

EZQUERRA HUERVA, buen conocedor del panorama hidrológico español —suya es una amplia monografía sobre *El régimen jurídico de las obras hidráulicas*, de inminente publicación—, afronta en este libro el estudio y análisis de la rica problemática jurídica que presenta en estos casos el traslado de las poblaciones afectadas por la obra pública que pretende realizarse. Una problemática que engloba numerosas cuestiones, algunas ciertamente complejas, que el autor va desgranando, una a una, con un rigor no exento de riesgos dada la parquedad y el carácter fragmentario con que los textos legislativos vigentes se ocupan de esta cuestión.

En pos de tal empeño, EZQUERRA HUERVA maneja un aparato documental extraordinariamente amplio, en el que, aparte de la legislación existente —que es, como decimos y como denuncia el autor de forma resuelta, insuficiente en muchos puntos—, puede encontrarse un vaciado exhaustivo de la jurisprudencia recaída en este campo. Y no sólo eso; el texto está salpicado, además, con referencias constantes a los procesos de traslado de poblaciones que han tenido lugar en nuestro país. Estoy pensando, por ejemplo, en el amplio seguimiento que se realiza a los casos de Itoiz o Rialp —aunque en realidad se da cuenta, me atrevería a decir, de la totalidad de los grandes embalses que han obligado a inundar algún núcleo de población habitado—. Este conocimiento y cotejo de los supuestos reales permite constatar, más allá del estudio *in abstracto* de los diferentes problemas jurídicos, las repercusiones y la incidencia reales, *in concreto*, que las distintas medidas normativas han planteado (es el caso, en particular, del análisis de

las distintas partidas resarcibles en concepto de gastos derivados del traslado; análisis que se efectúa a la vista, ahí es nada, de muchos de los acuerdos del Consejo de Ministros aprobatorios de los tipos de indemnización en relación con cada embalse); y, al mismo tiempo, hace posible al autor aislar problemas difícilmente deducibles a la luz de la legislación (cabe referirse aquí a la compleja cuestión de la incorporación del territorio afectado al término de otro municipio limítrofe), proponiendo soluciones más completas y fundadas en un mejor conocimiento de causa.

Juntamente con la riqueza documental —sometida, eso sí, a un filtro estricto a fin de reseñar tan sólo los datos más esenciales y significativos— destaca también la preocupación del autor por trazar una exposición ordenada y bien sistematizada. Son muchas y variadas en este sentido las cuestiones abordadas en este libro, pero desde las primeras páginas se hace evidente la voluntad de seguir un claro hilo argumental centrado en la trascendencia, no sólo jurídica, sino también económica y humana, que el traslado de poblaciones suscita y en la necesidad de repensar en consecuencia los mecanismos que nuestro ordenamiento arbitra al respecto para ofrecer al fin un tratamiento más armónico.

## II

Como el propio título anuncia, la problemática que se suscita en derredor de la desaparición de poblaciones por la ejecución de grandes embalses es analizada desde una doble óptica que se corresponde, por lo demás, con los dos ámbitos centrales donde mayor es su repercusión jurídica: de una parte, la vertiente *expropiatoria* referida al tratamiento peculiar que recibe la expropiación forzosa de las tierras que servían de base principal de sustento a un determinado núcleo de población; de otra, la perspectiva relativa al *régimen local* de la nueva localidad que en su caso puede erigirse para instalar a las familias trasladadas, así como de la situación en que restará el territorio y la organización pública de la población inundada bajo las aguas.

En lo que hace a la faceta expropiatoria, EZQUERRA HUERVA desarrolla un análisis minucioso del procedimiento especial que contemplan los artículos 86 a 96 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, centrándose en las peculiaridades que el mismo presenta con respecto al procedimiento expropiatorio común: ante todo, la extensión de la expropiación a todos los inmuebles ubicados en el territorio del núcleo de población afectado, aunque éstos sean innecesarios para construir la obra proyectada, lo que supone, ni más ni menos, la expropiación de bienes inconexos o ajenos a la *causa expropriandi*. A ello se suma, además, la necesidad de proceder a la indemnización de los perjuicios originados por el traslado (cambio forzoso de residencia, reducción del patrimonio familiar, interrupción de las actividades profesionales) a través de un procedimiento singular que corre paralelo a la pieza de justiprecio; un procedimiento que, dicho sea de paso, trae consigo inconvenientes difícilmente solubles (tal es el caso de la concreta naturaleza atribuible a la «reclamación» prevista en el art. 92 de la LEF).

Tras examinar con detalle la inteligencia y el sentido de sendas particularidades, el autor llega a la conclusión última de que su existencia no justifica la necesidad de arbitrar un procedimiento especial como el que actualmente contempla la vigente Ley expropiatoria, tanto más en lo que toca a la indemnización de los gastos derivados del traslado. Un resarcimiento que, en efecto, tiene encaje, sin necesidad de acudir a interpretaciones forzadas, en el marco del procedimiento expropiatorio general, supuesta la amplitud que la jurisprudencia viene dando a la noción de justiprecio. De donde, tomando como norte el principio de indemnidad, resultaría perfectamente posible hoy resarcir a las personas afectadas por tan drástica medida de la totalidad de los perjuicios —y no sólo de los que taxativamente enumera el art. 89 de la LEF— derivados de la ocupación de las tierras e inmuebles que hasta ese momento venían siendo su lugar de residencia y su principal fuente de subsistencia. La conclusión alcanzada por el autor, perfectamente razonable a mi entender, es, pues, la con-

veniencia de reconducir la singularidad expropiatoria de la desaparición de poblaciones a una única previsión en la que se recogiese la ampliación de la expropiación a la totalidad de los inmuebles sitios en el territorio de la población afectada de cara a permitir que los vecinos puedan desprenderse así de tierras cuya explotación resultará de ordinario antieconómica por mor de la necesidad de trasladarse a otro municipio.

Esclarecidos los problemas de índole expropiatoria, EZQUERRA HUERVA aborda en la segunda parte del libro los problemas que desde la óptica del régimen local trae consigo la desaparición de la población y la posibilidad de que los interesados hagan efectivo el derecho, previsto en el artículo 88 de la LEF, de solicitar a la Administración expropiante la reinstalación en un terreno de similares características. Una medida que pretende, como es claro, paliar el desarraigo de los vecinos, conservar sus condiciones de vida, y que sobre ello posee también una evidente dimensión colectiva enderezada al mantenimiento de la comunidad vital. Lamentablemente, es éste sin duda el ámbito donde más evidente se torna la parquedad normativa que por lo general existe en esta materia. El autor se ve obligado por ello a realizar un notable esfuerzo de construcción técnica a fin de salvar, por vía analógica y a través de un laborioso rastreo por la normativa local estatal y autonómica, esta situación de «yermo legal» ante problemas de tanta envergadura como la sucesión entre el núcleo de población desaparecido y el nuevo poblado creado en su sustitución, la naturaleza jurídica atribuida a este último, sin olvidar el preocupante problema de la inserción del antiguo territorio de la población inundada en el término de un municipio vecino. Esta desatención del legislador —tal vez justificada de alguna forma por el desuso que en la práctica viene produciéndose en lo que hace a la efectiva reinstalación de las familias afectadas— no obsta, sin embargo, a que el autor proponga en todo caso soluciones, algunas discutibles si se quiere, pero en cualquier caso sólidamente fundadas en un razonamiento coherente.

## III

La obra presentada constituye, en suma, una excelente contribución científica en un ámbito necesitado, qué duda cabe, de estudios doctrinales como el que nos ocupa a fin de clarificar y hacer más coherente el marco normativo en que se desenvuelve el tratamiento de un fenómeno de consecuencias tan traumáticas como es la desaparición de una población a raíz de la construcción de un gran embalse. No obstante, los esfuerzos interpretativos difícilmente pueden integrar hoy las múltiples lagunas y discordancias existentes. Téngase en cuenta que la regulación de la expropiación que da lugar al traslado de poblaciones se gesta en un contexto socioeconómico muy distinto al que preside el panorama actual de nuestro país y su entorno europeo. Y no sólo eso, también se han alterado, de manera significativa además, los pilares de nuestro ordenamiento jurídico, sobre todo de resultas del advenimiento de la CE, que incorpora un catálogo de derechos entre los que se sitúan el derecho a la libertad de residencia, al trabajo, a la vivienda y al medio ambiente adecuado, todos ellos unificados desde el pórtico común del reconocimiento de la dignidad de la persona humana y la obligación de los poderes públicos de promover el desarrollo efectivo de la libre personalidad. Asimismo, se han aprobado en esta etapa constitucional algunas leyes estructurales de suma importancia en el ordenamiento administrativo y con clara incidencia en este ámbito: la Ley de Bases de Régimen Local (1985), la Ley de Aguas (1985), el Plan Hidrológico Nacional (2001) o, sin ir más lejos, la propia Ley de Procedimiento Administrativo Común (1992). Este nuevo escenario aconseja, por supuesto, el establecimiento de un tratamiento más estructurado y «pluridimensional» de este supuesto, desgajándolo de la sola consideración de su vertiente expropiatoria, importante sí, pero limitada en cuanto a sus efectos. Es evidente que, sin desmerecer en modo alguno las virtudes del instituto expropiatorio —y de la meritoria Ley de Expropiación Forzosa de 1954, excelente por tantos moti-

vos (\*)—, su aplicación en modo alguno puede aspirar a colmar el amplio espectro de cuestiones que suscita la desaparición de una población por la construcción de un gran embalse, y la posterior reinstalación de las familias afectadas.

Precisamente sobre la base de la multiplicidad de efectos que este fenómeno trae consigo, no es ocioso recordar aquí, haciéndonos eco de una de las ideas que animan y presiden el libro de EZQUERRA HUERVA, que, aparte de las evidentes consecuencias de orden patrimonial, la privación coactiva de las tierras que servían de sustento y residencia a una entera población provoca también una afección humana traumática, sesgando bruscamente el largo ciclo vital de una comunidad de personas. Aunque la reparación o compensación de esa afección resulta compleja y siempre parcial, supuestos los limitados mecanismos de que dispone el Derecho, es menester aislar eventuales soluciones que contribuyan a minorar tales efectos. A este propósito, el autor propone una medida especialmente acertada a mi entender. Se trata de la inclusión de una «evaluación o estudio de impacto sociogeográfico» como momento necesario en el proceso

(\*) No hace mucho, GARCÍA DE ENTERRÍA —uno de los artifices de la Ley expropiatoria de 1954— pasaba revista al estado de esta Ley tras casi cinco décadas de aplicación, poniendo en evidencia no sólo sus grandes aciertos, sino también algunas carencias que reclaman la atención del legislador. En particular: *a*) la abusiva utilización que viene haciéndose de la expropiación «urgente»; *b*) los criterios manejados en la valoración material del justiprecio; *c*) la composición del Jurado Provincial de Expropiación; y, por fin, *d*) la reversión expropiatoria (Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después*, en el núm. 156 de esta REVISTA, 2001, págs. 251 y ss.). A estas carencias «centrales» o «nucleares» de la institución expropiatoria habría que añadir, también, en un segundo plano si se quiere, la reforma del procedimiento especial referido a la expropiación que dé lugar al traslado de poblaciones, transformándolo —como se sugiere en el libro reseñado— en una simple singularidad procedimental del procedimiento expropiatorio común.

de formación de la voluntad administrativa destinada a construir un embalse de envergadura, adoptando a tal fin la forma de informe preceptivo y sobre ello vinculante en cuanto a las medidas a adoptar para templar las repercusiones sociales y económicas derivadas de la ejecución del embalse. Una evaluación que habría de venir acompañada por ello de una suerte de «proyecto de restitución territorial, social y económica» de la población afectada. Es ésta una medida, a mi juicio, acertada sobre todo por su naturaleza preventiva, bien que plantea el problema de la identificación del sujeto informante, que en buena lógica parece que debería recaer en un órgano colegiado *ad hoc* integrado por expertos técnicos y representantes de los diferentes intereses involucrados.

Sea como fuere, es claro que la obra reseñada ha venido a cubrir felizmente un vacío de nuestra literatura administrativa en relación con un problema de trascendentes repercusiones jurídicas y por demás tan nuestro. No cabe duda, por cuanto aquí queda dicho, que la aportación de EZQUERRA HUERVA es síntoma inequívoco de la fina labor y exquisita preocupación de un buen jurista.

César CIERCO SEIRA

GAMERO CASADO, E.: *Los medios de notificación en el procedimiento administrativo común*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2001, 124 págs.

Bajo este título se publica el trabajo galardonado con el Premio Blas Infante de Estudio e Investigación en Administración Pública (modalidad B) en su cuarta edición. El libro versa sobre la notificación administrativa como elemento de articulación entre la eficiencia de la actuación administrativa y el respeto a los derechos de los ciudadanos; tema de renovado interés, principalmente tras la Ley 4/99, según la cual, en los procedimientos a instancia de parte, la Administración tiene que resolver y *notificar* en el plazo dado, so pena de silencio.

El primer capítulo se dedica a estudiar los requisitos generales que el artículo 59 de la Ley 30/92 (LPAC) enuncia para los medios de notificación. Dado que éstos son requisitos de constancia (del propio acto, del lugar y fecha, de la identidad del receptor, etc.), orientados a evitar que la omisión de trámites formales pueda ir en detrimento de los derechos sustantivos del ciudadano, GAMERO cifra la idoneidad de los medios de notificación en su aptitud para cumplir dichas exigencias de constancia. En consecuencia, el autor apunta la conveniencia de que las Administraciones Públicas preconstituyan prueba de estos extremos, dependiendo la forma de otorgarlo del medio de notificación. Se cierra el capítulo con un detallado e interesantísimo examen del valor probatorio de los distintos documentos que pueden reunirse en un expediente administrativo para la constancia de la notificación. Con medios de notificación que generan documentos públicos administrativos, la Administración se beneficia de una presunción *iuris tantum* de certeza; mientras que, en caso contrario, su posición queda debilitada, en pie de igualdad con las declaraciones que pueda verter el demandante en juicio. Para reforzar el valor probatorio de los documentos privados derivados de la notificación se sugiere acudir a instrumentos adicionales de prueba.

Los demás capítulos se centran en el análisis de los diversos medios de notificación, explicándose para cada uno en qué consisten y sus peculiaridades. En total se estudian los siguientes medios de notificación (algunos con variantes): la notificación personal directa; la notificación por acta notarial; la notificación postal; la notificación mediante empresas de mensajería y mediante agente público con contrato administrativo; la notificación por registros administrativos; la notificación por medios electrónicos, informáticos y telemáticos; y la notificación por anuncios o edictos.

De la *notificación notarial* se destaca que goza del valor probatorio propio de un documento público siempre y cuando la practique el mismo notario. En cambio, si éste delegara en un tercero (por ejemplo, un empleado suyo), sólo