

da producción científica. Se trata de un libro de lectura más que amena, en la selección de cuya bibliografía se ha puesto el mayor esmero y que promueve la reflexión crítica en un ámbito en el que, por sus obvias implicaciones políticas e ideológicas, ello es especialmente bienvenido. Una obra, en definitiva, absolutamente imprescindible.

Gustavo Manuel DÍAZ GONZÁLEZ  
Universidad de Constanza

RUBIO ESCOBAR, Pedro (coord.): *La defensa judicial frente a una expropiación forzosa*, Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2015, 403 págs.

La expropiación forzosa es una materia clásica del Derecho Administrativo. La evidencia empírica de la actividad profesional de los juristas nos sitúa en la estela de una institución que se presenta de modo cotidiano con múltiples aristas.

La Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 dispone en su artículo 1.1: «Es objeto de la presente Ley la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social [...], en la que se entenderá comprendida cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio». Aunque este concepto le-

gal tiene que ser completado, con el propio articulado de la Ley debidamente actualizado, y con las disposiciones que la desarrollan o complementan, nos presenta un fenómeno de lesión de un interés patrimonial privado, que debe ser resarcido.

El artículo 33 de la Constitución española ha sido perfilado por la jurisprudencia constitucional en innumerables sentencias (SSTC de 26 de marzo de 1987; de 19 de octubre de 1989 y de 17 de marzo de 1994): «[...] que la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también y al mismo tiempo, como un conjunto de derechos y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la comunidad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio está llamada a cumplir. Por ello, la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a este subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes». Pero más allá de la función social de la propiedad, si hacemos una traslación de estas consideraciones al ámbito de la expropiación forzosa, podemos comprender la importancia de estudiar la incidencia de una actuación administrativa

—necesaria— pero radical. Y, sobre todo, de enorme complejidad práctica por la gran casuística que acontece y por las dificultades para resolver las múltiples trabas procedimentales y procesales.

Quizás sea la existencia de estas innumerables aristas, vericuetos, incidencias procesales, a las que me he referido anteriormente, lo que hace verdaderamente interesante la publicación de la obra que recensiono. Muy bien escrita por cierto. Y esto es así porque parten los coautores de la existencia de un procedimiento administrativo complejo, donde las distintas fases funcionan como eslabones de una cadena procesal. Solo mediante su concatenación o integración de esos distintos procedimientos se puede lograr un determinado fin público.

Ese pretendido fin público pivota sobre una idea que domina el instituto expropiatorio, a saber: «[...] la Administración desposee de un derecho a su titular mediante justa indemnización, transfiriéndolo a otra persona o entidad que lo necesita para un fin de utilidad pública o interés social». Para conseguirlo el procedimiento administrativo general de expropiación forzosa se compone de tres procedimientos sucesivos y preclusivamente conexos, dándose también normalmente un procedimiento previo de facilitación de requisitos que sirve para habilitar a la Administración de la potestad expropiatoria para el supuesto concreto de que se trate.

Lo que aparece en todos ellos, en un primer plano, no es una serie de actos (de iniciación, de desarrollo o de terminación) engarzados unos en otros, sino verdaderos y propios procedimientos administrativos es-

calonados, cada uno de los cuales funciona como presupuesto del siguiente. Y es solo en un segundo momento, al analizar cada uno de esos procedimientos conexos, cuando es posible plantearse la distinción entre las usuales fases de iniciación, desarrollo y terminación. Es decir, para designar la evidente individualidad de este tipo procesal es preferible utilizar la denominación de procedimiento complejo a la de procedimiento integrado, que también podría utilizarse. En cualquier caso se trata de un procedimiento de procedimientos, cuya complejidad evidencia la necesidad de un estudio específico para detallar cómo debe desarrollarse la defensa judicial.

Los coautores atesoran dos cualidades fundamentales para abordar el contenido de esta obra con éxito. En primer lugar trasladan la experiencia profesional como operadores cotidianos reputados en nuestro ámbito de conocimiento (en su condición de profesionales pertenecientes al ejercicio libre o a la judicatura); experiencia aquilatada por un desarrollo efectivo longevo. En segundo lugar, por la voluntad decidida y declarada de «convertirlo en una obra viva». Una obra vida llamada a una permanente actualización —muestran vocación de servicio y permanencia— porque el espacio físico limitado de las páginas que configuran esta primera edición no atesoran todo el bagaje acumulado, y porque será necesario hacer frente en el futuro a las novedades legales o jurisprudenciales que se sucedan en el tiempo.

Un repaso al índice general de la obra muestra la complitud de la misma: la expropiación forzosa como potestad de la Administración y

como posible derecho del expropiado; expropiación forzosa y la responsabilidad del Estado legislador; control judicial de la causa *expropiandi*, y la defensa del expropiado frente a su determinación; el justiprecio expropiatorio y la retasación; los intereses expropiatorios; la reversión; el control judicial de la declaración de urgente ocupación de los bienes afectados por la expropiación; las medidas cautelares en el ámbito contencioso-administrativo y su aplicación al procedimiento expropiatorio; incidencia del procedimiento especial de protección de derechos fundamentales y características esenciales del procedimiento.

Esta enumeración da cuenta de una virtud que no es frecuente en los días que vivimos. Me estoy refiriendo a la dedicación de abogados curtidos en la aplicación cotidiana del derecho, que se atreven a diseccionar una materia tan controvertida. Una labor que está llamada a la defensa de la parte más débil, aquella que sufre la colisión del derecho de propiedad con el interés público o interés social. Y lo hacen —sin pérdida de rigor— con atención especial al caso, a la jurisprudencia, emanada de asuntos en los que ellos han participado de modo directo.

Y lo han logrado, sin proponérselo conscientemente, efectuando el tránsito de la «idea-creencia» a la «idea-ocurrencia». Creencias son aquellas cosas con que absolutamente contamos aunque no pensemos en ellas. De puro estar seguros de que existen y de que son según creemos, no nos hacemos cuestión de ellas, sino que automáticamente nos comportamos teniéndolas en cuenta. Ahora bien, esas «ideas» básicas que llamamos «creencias» no surgen en

tal día y hora dentro de nuestra vida, no arribamos a ellas por un acto particular de pensar, no son, en suma, pensamientos que tenemos, no son ocurrencias ni siquiera de aquella especie más elevada por su perfección lógica y que denominamos razonamientos.

La tierra firme de las creencias está basada, no en las ideas que tenemos, sino en las ideas que somos. Más aún, son creencias que se confunden para nosotros con la realidad misma. Sin embargo, un buen día ocurre que en ese sólido firme de nuestras creencias empiezan a abrirse enormes agujeros de duda. Se duda porque se está en dos creencias antagónicas, que entrechocan y nos lanzan la una a la otra. Intentamos bracear en el mar de la duda, mediante la faena de «pensar», y de este modo el hombre consigue arribar a un lugar repuesto en el que nuevamente empieza a sentirse seguro. Aquellas ideas de los otros que ya no le servían son sustituidas por las propias ideas que el hombre elabora (ocurrencias). La idea deviene así descubrimiento. De nuevo estamos en tierra firme, tras el descubrimiento de la idea: «Las ideas son, pues, las “cosas” que nosotros, de manera penosa, con nuestro esfuerzo, elaboramos, precisamente porque no creemos en ellas. Ideas que pueden ser de muy distinto porte [...]. Ideas que precisamente porque las hemos *pensado* nosotros, constituyen nuestras auténticas creencias, nuestra verdad. Verdad que lo es para nosotros porque la hemos buscado al impulso de la necesidad de llenar ese vacío que nos dejó la duda, ese hueco que, en un momento dado, se produjo en las creencias recibidas en que estába-

mos. Se advierte así [...], el carácter ortopédico de las ideas, que actúan allí donde una creencia se ha roto o se ha debilitado»<sup>1</sup>.

Por ello, el discernimiento es necesario para el estudiante y para el científico del derecho administrativo, considerados estos de modo individual, y también lo es para la comunidad científica (en nuestro caso, la comunidad de los cultivadores de la ciencia del derecho administrativo). Para los primeros es una necesidad ineludible, porque el proceso cognoscitivo, que implica empeño personal, es inalterable si se pretende esté sólidamente fundamentado. La comunidad científica necesita del discernimiento en otro sentido. Las sucesivas profundizaciones que realizan las generaciones de estudiosos no empiezan de cero. Unos empiezan donde otros han terminado, aunque de tal continuidad se siga el arrumbamiento, precisamente, de la inicial matriz disciplinar. Este es el camino que han emprendido y culminado los autores.

Esta obra tiene, frente a otras, un doble valor añadido. En primer lugar, porque desde el abordaje de los conceptos generales de la expropiación forzosa, de categorías completas, afronta el análisis de las consecuencias prácticas de todas las fases del proceso. Es un libro que ejemplifica todos los supuestos posibles con una respuesta a los mismos diáfana y efectiva. Es decir, aquí encontrarán los abogados una respuesta inmediata a las preocupaciones de sus clientes, en un sector del ordenamiento jurídico, donde la Administración se hace dueña de la propiedad pri-

vada, cumpliendo lo establecido en la legislación vigente y siguiendo el procedimiento establecido, pero la consecuencia no siempre es la deseada o justa.

La pérdida de un bien o derecho, que antes pertenecía a la esfera patrimonial del expropiado, valorado con arreglo a unas pautas, que son objeto de una depurada y controvertida técnica jurídica, no tiene siempre una respuesta fácil, ni sencilla. Confluyen jurisdicción y proceso, que son dos nociones, no idénticas, pero sí correlativas, y esta realidad refuerza la extraordinaria utilidad del libro que estoy presentando.

Pero sobre todo, como profesor universitario, me ha llamado la atención la preocupación de los autores por la notable indefensión de los particulares, frente a la defensa por parte de la Administración expropiante de un interés general, no siempre bien entendido, al menos en lo referente, a la causa *expropiandi*, determinación del justiprecio, retención, intereses expropiatorios, reversión, control judicial y medidas cautelares.

Ese interés más cualificado es el que se da en la expropiación forzosa, donde confluyen de modo irremediable interés público e interés privado. Pero no nos engañemos, la Administración no está solo para realizar los intereses generales, sino también para garantizar los intereses particulares, igualmente dignos de protección. Y esta afirmación únicamente puede ser referida a valores, actuaciones y bienes existentes en cada momento histórico. Esta de la historicidad es, por cierto, otra característica del interés público, al que ineludiblemente afecta el régimen de la expropiación

<sup>1</sup> Vid. FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo Español*, Eunsa, Pamplona, 1993, págs. 602 y 603.

forzosa y al régimen de las valoraciones, como se pone de manifiesto en la obra que el lector tiene en sus manos. Y todo ello, en un contexto de satisfacción e insatisfacción en torno a una Ley, que no nos olvidemos, data de 1954.

La satisfacción, aunque con matices, ha sido compartida por doctrina autorizada suficientemente conocida que no es necesario reseñar, y que se manifiesta además en pronunciamientos de instituciones tan solventes como el Consejo de Estado, memoria correspondiente al año 1983, págs. 133-134: «[...] en términos generales [...], la vigente legislación sobre expropiación forzosa, contenida básicamente en la Ley de 16 de diciembre de 1954 y su Reglamento de 26 de abril de 1957, constituye una regulación suficiente, tanto por los principios a que responde como por su calidad técnica y por las garantías procedimentales de los interesados que en ella se recogen, así como por su arraigo, que ha dado lugar a una jurisprudencia interpretativa sumamente clarificadora» o el Defensor del Pueblo, memoria correspondiente al año 2002, pág. 35: «[...] a pesar de la necesidad de la reforma de la Ley de 1954, no puede olvidarse que los problemas derivados de la expropiación no se deben tan solo a la obsolescencia de la norma y que ha sido, sobre todo, la práctica administrativa la que ha perjudicado los intereses de los ciudadanos».

Pero el juicio varía radicalmente cuando se hace referencia a la aplicación de la norma a lo largo del tiempo: la inobservancia de los plazos de determinación del justiprecio o de su pago, a pesar de que muchas de las expropiaciones se efectúan por el procedimiento de urgencia,

la ausencia de un reconocimiento de oficio e, incluso, el impago de los intereses de demora, la acumulación de retrasos y dilaciones excesivas por parte de los jurados expropiatorios, la resistencia administrativa al reconocimiento del surgimiento del derecho de reversión, los errores en la localización o medición de las superficies de los terrenos objeto de expropiación, y cómo no, el régimen jurídico de las valoraciones, nuevamente modificado, y que resulta de una importancia capital, para resarcir al particular privado de su bien o derecho.

Algunos de los problemas expuestos han intentado subsanarse a través de reformas muy parciales, otros persisten. Pero la realidad es pertinaz y, finalmente, la única alternativa que le queda al particular es la demanda contencioso-administrativa, que desde la desposesión inevitable intenta elevar la cuantía de la indemnización fijada por la Administración, que en muchos casos resulta ridícula.

Si en palabras de Ulpiano, «la justicia es el hábito de dar a cada quien lo suyo», en la doctrina la utilidad es el hábito de responder, con rigor y versatilidad a todas las cuestiones fundamentales que se plantean en la práctica diaria. El juicio sobre el cumplimiento de un objetivo tan digno de elogio, no me corresponde solo a mí, pero doy fe que lo han conseguido.

El lector tendrá la última palabra, pero esta no va a ser otra que la honda satisfacción por tener en sus manos una monografía que rompe tópicos y despeja dudas e incertidumbres. Desde estas páginas debo felicitar a los autores por los buenos deseos que los impulsaron a esta no-

ble tarea, pero, sobre todo, por haberla culminado con acierto.

Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ  
Universidad de Almería

SANCHO GARGALLO, M. Á.: *La autonomía de la escuela pública*, Iustel, Madrid, 2015, 358 págs.

Este libro es fruto de la memoria doctoral defendida por el autor en la Facultad de Derecho de Zaragoza en el año 2015 y bajo la dirección del profesor Fernando López Ramón. En él, Miguel Ángel Sancho Gargallo aprovecha su dilatada experiencia profesional en la promoción y asesoramiento de centros educativos para proponer una interpretación sugerente del marco jurídico y de la gestión político-administrativa de la enseñanza.

Por lo pronto, conviene saludar un trabajo riguroso que se adentra en un asunto complejo y delicado, pero también trascendental, como es la ordenación de la enseñanza. Y así lo pone de manifiesto también el bello prólogo del profesor López Ramón, quien, a partir de una reflexión vital propia, constata el significativo progreso de España en lo relativo a la escuela pública. En efecto, resulta pertinente recordar este esforzado camino frente a la —por desgracia tan frecuente como errónea— aceptación acrítica de que la escuela en España es ineficaz, o incluso responsable de problemas sociales que difícilmente puede afrontar por sí sola: desigualdad, segregación, desempleo...

La monografía aborda, así pues, el estudio de los que su autor considera como núcleos más significativos de la acción educativa, a saber, los centros de enseñanza. Este punto de partida pone de manifiesto el afán posibilista y pragmático que inspira todo el trabajo, aunque a mi juicio conviene complementar el apoyo a los centros con el deseable impulso a la profesión docente, algo que en todo caso no parece incompatible con el enfoque de esta obra.

La estructura del trabajo obedece a un hilo argumental definido: partiendo de una rigurosa descripción del marco jurídico internacional, constitucional y organizativo del centro educativo público en el modelo español, se estudia después el concepto de autonomía escolar y se aportan referencias significativas de otros ámbitos culturales (en especial anglosajones) y de la propia historia de España. Por fin, en la tercera parte del estudio, el autor expone las posibilidades que el régimen legal vigente permite a la autonomía de los centros y propone algunas vías alternativas para favorecer tal autonomía.

Merece la pena comentar con más detenimiento algunos aspectos del trabajo, para lo cual seguiré, sin pretensión de exhaustividad, el desarrollo de la argumentación propuesta.

En particular, resulta interesante detenerse en la noción del sistema educativo como servicio público. Como explicó el profesor Gómez-Ferrer Morant en un trabajo sobre la Ley General de Educación de 1970 publicado en la *Revista de Administración Pública*, esta norma introducía una ruptura conceptual con el concepto subjetivo de servicio público (esto es, con la gestión directa por