

miento del *Bundesrat* y se ha favorecido la eficiencia de la actuación pública en las tareas de carácter estatal (especialmente en el ámbito comunitario), la reforma no ha cumplido con el objetivo de la clarificación de responsabilidades políticas en el procedimiento legislativo. Desde una perspectiva más global, el autor realiza una equilibrada valoración de la reforma, matizando las expectativas generadas inicialmente y sin atreverse a afirmar, como se ha hecho en otros foros, que haya supuesto una desaparición definitiva del federalismo cooperativo y su sustitución por el modelo competitivo. Rompiendo algunos prejuicios, se defiende que el federalismo competitivo puede favorecer incluso la cooperación y colaboración entre los diferentes entes territoriales, siempre —eso sí— que cada uno de ellos conozca con tanta exactitud como sea posible el ámbito y alcance de sus respectivas competencias.

En definitiva, una clara, exhaustiva y crítica exposición de la primera fase de la «gran» reforma del federalismo alemán, que ofrece una buena base para la reflexión en clave española, donde las reformas constitucionales son hoy poco más que una «primera institucional».

Ricard GRACIA RETORTILLO
Universidad de Barcelona

CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio: *El convenio expropiatorio. Teoría y práctica administrativa* (Prólogo de Ángel MENÉNDEZ REXACH), Ed. La Ley, 2009, 589 págs.

1. La editorial La Ley acaba de publicar el que constituye el primer libro de Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO, dedicado al régimen jurídico del convenio expropiatorio. El libro tiene origen en la tesis doctoral que su autor presentó en la Universidad Autónoma de Madrid, con el profesor GALLEGO ANABITARTE como director, en una ya lejana fecha de junio de 2003 y que llevaba por título «El derecho de reversión en el marco de las concepciones sobre propie-

dad y expropiación». Sorprenderá no sólo la temática de la tesis doctoral, sino también su fecha de lectura, y es que el libro que recensamos tiene origen en uno de los capítulos de la tesis doctoral (que ha dado lugar a numerosos artículos y a algún que otro libro que, me consta, verá la luz en breve) y ha tardado algún tiempo en madurarse; lo que pone de relieve que la tesis doctoral estudiaba algo más (mucho más, en realidad) que el derecho de reversión, como bien tuve en privilegio de comprobar durante su redacción.

2. Desde el preciso trabajo de GARCÍA-TREVIJANO FOS sobre los convenios expropiatorios (Edersa, Madrid, 1979) no se había publicado ninguna monografía específica sobre esta materia. Muchos han sido los trabajos publicados sobre el régimen jurídico de los convenios urbanísticos y en alguno de ellos se analiza los convenios expropiatorios, pero la obra que recensamos se ha de convertir en la referencia necesaria en relación con los convenios expropiatorios. No sólo se trata del mejor análisis jurídico sobre los convenios expropiatorios, sino que el estudio realizado aúna, y no resulta sencillo, análisis teórico y práctico (como adecuadamente se establece en el subtítulo de la obra). El autor analiza con detalle todos los problemas que, de verdad, se pueden plantear a la hora de redactar un convenio expropiatorio y, desde esta perspectiva, el autor no deja problema sin solución. Resulta difícil pensar que algo más se pueda decir sobre los convenios expropiatorios después de esta obra. Este tipo de trabajos no se pueden realizar sólo desde la atalaya universitaria, hace falta experiencia práctica del día a día y trabajar sobre supuestos reales, y CHINCHILLA PEINADO lo ha hecho.

En el trabajo recensado, se realiza un estudio sistemático y agotador de la jurisprudencia y se acompaña el estudio de cada problema jurídico planteado de numerosas referencias a ejemplos prácticos obtenidos, fundamentalmente, de internet. El libro termina con un anexo documental de, nada más y nada menos, treinta convenios expropiatorios, que no sólo sirven a modo de formulario y ejemplo, sino que permitirán conocer, de primera mano, el alcance real de esta modalidad de

convenios. También utiliza el autor numerosas referencias a bibliografía foránea, fundamentalmente alemana y portuguesa (bien interesante) y lo hace cuando viene al caso, sin que en ningún caso la cita resulte innecesaria o redundante (como muchas veces ocurre en este tipo de trabajos).

3. En el fondo, la obra recensionada es mucho más que un estudio de los convenios expropiatorios; en realidad, el estudio de los convenios expropiatorios constituye una herramienta que permite al autor hacer un verdadero estudio del instituto expropiatorio y de los convenios urbanísticos.

La obra recensionada se divide en siete capítulos que tratan sobre: i) la incidencia temporal sobre el expediente expropiatorio de los acuerdos referidos al objeto de la expropiación distintos al convenio expropiatorio; ii) el convenio expropiatorio como supuesto de terminación convencional del procedimiento expropiatorio; iii) el convenio expropiatorio suscrito por el beneficiario de la expropiación; iv) la intervención del sujeto expropiado; v) la intervención de la Administración pública en el convenio expropiatorio; vi) el objeto del convenio expropiatorio y los límites en la determinación del justiprecio; vii) el régimen jurídico aplicable a los convenios expropiatorios, y vi) el control jurisdiccional del convenio expropiatorio.

4. No nos encontramos ante un trabajo meramente expositivo en el que el autor se limita a relacionar posiciones de otros autores o a resumir la jurisprudencia. CHINCHILLA PEINADO defiende sus posiciones jurídicas con vehemencia y con fina argumentación jurídica, como también pone de relieve MENÉNDEZ REXACH en el prólogo de la obra. Especialmente destacables resultan la crítica a la consideración de la decisión de no consumir total o parcialmente la expropiación en los términos planteados por el acuerdo de necesidad de ocupación como un supuesto de desistimiento (pág. 62), la configuración de las decisiones de los jurados de expropiación como un procedimiento sustitutivo del recurso de alzada (pág. 107), la defensa como constitucionales de los dos modelos de órganos autonómicos de valoración existentes

en nuestro ordenamiento (pág. 114), la configuración del artículo 24 de la Ley de Expropiación Forzosa como una norma de programación condicional estructurada en un doble nivel (en el primer nivel, se atribuye a la Administración la facultad de concluir el procedimiento expropiatorio bien por mutuo acuerdo bien por resolución unilateral que fije el valor del bien; en el segundo nivel, el propio convenio expropiatorio; pág. 137), la definición del beneficiario bien como un supuesto de delegación (que da lugar a una relación de desconcentración) bien como un supuesto de subrogación (colaboración) en función de que el beneficiario sea una organización administrativa o sea un sujeto de derecho privado (pág. 153), la consideración de los convenios expropiatorios concluidos por los beneficiarios como un supuesto de terminación convencional del procedimiento expropiatorio (pág. 162), la afirmación de la innecesariedad de que los convenios expropiatorios suscritos por el beneficiario deban ser aprobados por la Administración (pág. 172), la afirmación de que el nuevo adquirente de un bien no se encuentra obligado a la conclusión de un convenio expropiatorio a pesar de la vinculación *ob rem* prevista en la legislación expropiatoria (pág. 182), la negación de la posible existencia de verdaderas condiciones suspensivas de la eficacia de los convenios expropiatorios (pág. 262) o la conclusión de que resulta imposible jurídicamente a través de un convenio expropiatorio de la ampliación de los supuestos que legitiman la procedencia de la reversión (pág. 294).

5. Merece especial atención el estudio del autor sobre la fijación del valor de los bienes objeto del convenio expropiatorio, con base en la consideración de esta modalidad de convenios como forma de terminación convencional del procedimiento expropiatorio, afirmando expresamente que «el valor del objeto expropiado que las partes acuerden no puede desconocer los criterios legales (objetivos o subjetivos de valoración) y fijar un justiprecio al margen de los mismos, puesto que en tal caso incurriría en un vicio de anulabilidad» (pág. 211), aunque, sin prescindir de esta regla general, CHINCHILLA PEINADO admite mo-

dulaciones en la fijación del valor final al afirmar que «la vigencia del principio de legalidad (en su vertiente de primacía de Ley), impone al convenio expropiatorio el respeto tanto de la exigencia de adecuación o concordancia (equivalencia, que no igualdad) de las prestaciones asumidas por ambos sujetos, como su coherencia con las circunstancias objetivas concurrentes en el supuesto de hecho» (pág. 212). Incluso, el autor lleva esta construcción jurídica a los acuerdos previos al ejercicio de la facultad expropiatoria proponiendo «de *lege ferenda* la exigencia de que la Administración expropiante o el beneficiario deban intentar, de forma seria a través de la realización de una oferta basada en un valor razonablemente adecuado al precio real no especulativo, la adquisición voluntaria del bien antes de proceder a la incoación formal del procedimiento expropiatorio (...) fijando un plazo breve pero suficiente para entablar y realizar dichas negociaciones».

Si se parte de la consideración del convenio expropiatorio como una modalidad de terminación convencional de los procedimientos expropiatorios, resulta inexorable la conclusión de que los convenios expropiatorios deben sujetarse a las mismas reglas de valoración a las que debe sujetarse la Administración en la valoración de los bienes objeto de expropiación, pudiendo apurarse el razonamiento exigiendo que la Administración justifique con los informes pertinentes la valoración plasmada en el convenio. Ahora bien, la realidad de la práctica administrativa va por otros derroteros y resulta absolutamente frecuente que a través de los convenios expropiatorios se supere (y con creces) los valores que resultarían aplicables en un expediente expropiatorio, de forma que la presión de la expropiación (que resulta incontestable) se ve acompañada de la ventaja comparativa que supone un convenio expropiatorio. Esta vía de huida (que por lo que conozco resulta habitual) resulta absolutamente pernicioso bajo el prisma del cumplimiento del interés público que debe guiar cualquier actuación de la Administración pública y combinada con el modelo urbanístico que vivimos (o mejor, sufrimos), en el que las técnicas urbanísticas se han convertido en una máquina de hacer dinero,

resulta manifiestamente inadecuada y supone una quiebra evidente del principio de legalidad. Puestos a hacer propuestas de *lege ferenda*, sería altamente recomendable que la normativa estatal de suelo contemplase expresamente que cualquier acuerdo, llámese convenio o contrato, que afecte a la valoración de bienes debe sujetarse a las reglas de valoración recogidas en la normativa estatal.

Idénticas conclusiones pueden trasladarse a las compraventas de suelo llevadas a cabo por las Administraciones públicas, que surgen como alternativa a la lentitud del procedimiento expropiatorio y a la rigidez de sus técnicas de valoración. No se puede negar que la Administración pública tiene plena competencia para comprar suelo en el mercado, pero ¿a qué precio? Si los convenios expropiatorios suelen significar, en la práctica, una huida de los métodos de valoración, las compraventas pueden considerarse como una auténtica espantada sin control alguno. Resulta inevitable recordar a estos efectos la polémica que creó un Director Gerente del Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) cuando, en sede parlamentaria, vino a reflejar la situación real del mercado inmobiliario; en concreto, afirmó: «*El suelo de Valdecarros lo hemos comprado a 1.800 pesetas el metro cuadrado —bastante más barato, al estar más lejana la posible utilización de este suelo— y estamos negociando allí la compra de más suelo; de hecho, tenemos negociada la compra de tres millones de metros cuadrados, y nos han pedido que el 50 por ciento lo paguemos en «dinero negro» —evidentemente, la Administración no puede pagar en «negro», y lo comento como una anécdota—. Esta es la situación; seguiremos intentando comprar lo que podamos» (Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, núm. 723, de 20 de noviembre de 1998). La polémica política y jurídica, como se puede imaginar, fue considerable y el Gobierno autonómico terminó trasladando al juzgado correspondiente los datos sobre este potencial y presunto fraude fiscal (vid. *El País* de 24 de noviembre de 1998).*

Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ
Universidad Autónoma de Madrid