

V. Recensiones

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, Civitas, Madrid, 2.ª ed., 2000, 577 págs.*

Las lapidarias palabras de HARIOU «que actúe (la Administración), pero que pague el perjuicio», se hallan plenamente consagradas en nuestro ordenamiento. Sin embargo, tal y como advertía Alejandro NIETO en 1986 (*REDA* núm. 51), «La responsabilidad objetiva necesita de un contrabalance técnico, que ponga límites a su ambiciosa formulación inicial (...). Sólo de esta manera dejará de ser el instituto de la responsabilidad administrativa un juego de azar o una adivinanza».

Jesús GONZÁLEZ PÉREZ ha tratado de reducir este grado de eventualidad y ventura a través de múltiples estudios, mereciendo un subrayado especial su obra *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*, la cual ya vio la luz en 1996 y ahora es objeto de una nueva edición.

Es indudable la oportunidad de esta segunda versión ante la reciente transformación operada en buena parte del Título X de la Ley 30/1992, relativo a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, por la Ley 4/1999. Pero no puede desconocerse, tal y como GONZÁLEZ PÉREZ afirma, que «la deseada reforma de la LRJPA llegó por fin. Y defraudó», ya que a pesar de haberse modificado más de la mitad de su articulado y de añadirse la disposición adicional duodécima, no se resolvieron algunos aspectos controvertidos de la LRJPA (como la necesidad de limitar la desmedida extensión de la responsabilidad o la falta de criterios objetivos para calcular la indemnización) incorporándose sólo reglas que estaban ya en la jurisprudencia así como simples mejoras técnicas.

No obstante, estos cambios más los acontecidos en otras reformas legislativas, presentes también en su análisis (Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial por Ley Orgánica 6/1998, aprobación por el Real Decreto Legislativo 2/2000 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas...) ofrecen la necesidad de reformular algunas respuestas dadas en la primera edición.

A todo ello responde esta reciente publicación, sistemáticamente dividida en cuatro partes y estructurada en diversos capítulos y secciones. En los mismos se evidencia que el enorme casuismo de la materia recensionada es contrarrestada por GONZÁLEZ PÉREZ a través de un pormenorizado examen de todos los frentes posibles, lo cual tiene su reflejo en el detallismo de los apartados de su obra con el que claramente se quiere evitar la existencia de cabos sueltos.

La desbordante jurisprudencia producida en los últimos años continúa ocupando un lugar primordial, siendo muy destacable el esfuerzo recopilador de esta rica doctrina jurisprudencial realizada por el autor así como la reproducción de aquellas partes de las sentencias especialmente significativas.

Fruto de la anterior recolección es la posibilidad de confirmar que, en los últimos tiempos, múltiples pronunciamientos del Tribunal Supremo versan sobre el deber de resarcir de la Administración sanitaria y por ello, resulta extraordinariamente acertada la elección por GONZÁLEZ PÉREZ de este ámbito de la Administración para explicar los diferentes extremos de la responsabilidad (especialmente en el capítulo de la imputación), dada la enorme importancia de los valores en ella en juego, como son la vida y la integridad de las personas.

Tres son los adjetivos que caracterizan esta monografía: completa, práctica y de plena actualidad. El primero y el último, con todo lo señalado anteriormente, no requieren de mayores precisiones. Respecto a su practicidad ello se desprende, fundamentalmente, de dos datos: de la preocupación por los aspectos procedimentales para la materialización de la responsabilidad extracontractual (llegando a escrutar las formas de acreditar la representación) y por otro, de la incorporación al final del tratado de cuatro tipos de índices (de disposiciones legales, de sentencias, analítico y de autores) y de un apéndice legislativo (que incluye la principal normativa implicada en este estudio) con la finalidad de conseguir una obra muy manejable y de fácil localización.

Con todo, se puede afirmar que esta segunda edición de *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*, ampliada en más de cien páginas respecto a su predecesora, ofrece los nuevos horizontes y las últimas respuestas posibles (conformes con el ordenamiento vigente y con los últimos pronunciamientos jurisprudenciales) en este clásico tema del Derecho administrativo, resultando por ello aconsejable su lectura.

Amaya FERNÁNDEZ GARCÍA
Universidad de León

STERN, Klaus: *Verwaltungsprozessuale Probleme in der öffentlichrechtlichen Arbeit, JuS Schriftenreihe, Fallbearbeitungslehren, 8.ª edición, Verlag C.H. Beck, Munich 2000.*

Cualquier jurista español de Derecho público ha oído hablar de Klaus STERN. Cualquier jurista alemán sabe que el libro objeto de esta recensión es uno de los más logrados en materia contencioso-administrativa en Alemania. Sin embargo, el presente libro no es conocido en España, a pesar

de que alcanza su octava edición, del renombre de Klaus STERN y de versar aquél sobre una materia tan importante como la jurisdicción contencioso-administrativa.

Antes que nada, decir que esta nueva edición revisa a fondo la versión anterior escrita hace cinco años y que el libro se dedica al igualmente célebre, recientemente fallecido, profesor Joachim Burmeister.

Como es habitual en Alemania, en lo formal, el autor agradece asimismo la colaboración de terceras personas (algunas veces estudiantes) que han colaborado para lograr la publicación de la obra; también en lo formal (antes de entrar en el contenido de la obra) resaltar el tono siempre correcto a la hora de citar otros autores (por cierto, citando una de las obras del autor de esta recensión, cita que me enorgullece y que aprovecho para agradecer al profesor Klaus STERN). Este tono correcto en las citas es importante (pese a la polémica que algunas veces puedan suscitar los temas científicos), porque entre nosotros en tiempos recientes algunos parecen haber perdido la dirección correcta.

El libro tiene un carácter completo en el tratamiento del tema que aborda. Una primera parte introductoria estudia el concepto y evolución de la jurisdicción contencioso-administrativa. Pero esta parte no puede ser extensa considerando que la intención principal del libro es un tratamiento práctico de los distintos temas que integran el Derecho procesal administrativo.

Dentro de esta primera parte introductoria se estudian asimismo las relaciones entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la Ley Fundamental de Bonn (artículos 92 y 97 de la Ley Fundamental de Bonn), así como principalmente la evolución legislativa de la jurisdicción contencioso-administrativa desde la Ley de 1960 y sus antecedentes hasta la reforma de 1996, pasando por otras en 1990 y 1993.

Para el profesor Klaus STERN, el contencioso-administrativo ocupa una posición central dentro del Derecho administrativo, porque «no se ocupa sólo de cuestiones procesales, sino de cuestiones jurídico-materiales de dicho Derecho administrativo tales como el control de la discrecionalidad administrativa y la protección de los derechos subjetivos (...) Por otra parte, es importante considerar siempre la perspectiva procesal de cualquier tema jurídico-material».

Después de esta introducción, la primera parte se ocupa de la admisibilidad, el ámbito jurisdiccional del orden contencioso-administrativo, los «actos políticos o de gobierno» y la remisión por incompetencia o falta de jurisdicción. No obstante, el grueso del libro (precisamente en esta primera parte) es el estudio de las acciones procesales. Es cada vez más conocido en España que el siste-

ma procesal administrativo alemán es esencialmente un sistema de acciones procesales. Sobre éstas se consigue edificar todo el sistema procesal administrativo. Tanto la admisibilidad como la estimación de la pretensión procesal y la ejecución de la sentencia dependen de la acción concreta que se ejercita en el proceso.

La segunda parte del libro aborda la estimación de la acción, por tanto la sentencia y sus distintos tipos. En el Derecho alemán cada acción procesal lleva consigo una modalidad determinada de sentencia. No puede ejercitarse, por ejemplo, una acción de anulación cuyo resultado sea un pronunciamiento de condena y viceversa.

En la tercera parte Klaus STERN nos ofrece un proporcionado y completo estudio de los recursos contra las resoluciones judiciales, así como las cuestiones de tipo procedimental que plantea su tramitación.

La cuarta y última parte se titula «Derecho comunitario europeo y Derecho administrativo procesal». Como no podía ser de otra forma, esta parte empieza observando la influencia del Derecho comunitario sobre la jurisdicción contencioso-administrativa («europeización del sistema procesal administrativo») y continúa con referencias acerca de la repercusión que en concreto ha tenido la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunitàes Europeas sobre cada uno de los temas principales del proceso administrativo.

En fin, el enfoque dado en la presente obra a cada uno de los temas tratados es eminentemente práctico en el sentido de mostrar una clara orientación hacia el estudio universitario y el ejercicio de la profesión de abogado, juez, fiscal, etc. En este sentido, se incluyen siempre apartados con letra pequeña donde la explicación teórica se completa con «casos prácticos» que ejemplifican los contenidos teóricos, que también los hay. La lograda combinación de lo práctico y de lo teórico muestra una vez más que estamos ante una obra escrita por un maestro del Derecho público en Alemania de la que muchos otros profesores de su vasta escuela o al margen de ella aprenden y seguirán aprendiendo por mucho tiempo.

Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ
Facultad de Derecho. León

PORTO REY, E.; FRANCO CASTELLANOS, C.: *Urbanismo y vías pecuarias*, Cuadernos de urbanismo, n.º 3, Editorial Montecorvo, S.A., Madrid, 2000, 135 págs.

I. Que los caminos de la trashumancia constituyen un elemento más de la política de ordena-

ción del territorio y del urbanismo es evidente no sólo cuando el recorrido de estas vías está en las proximidades de los pueblos y ciudades sino sobre todo cuando atraviesan sus cascos urbanos afectando directamente al planeamiento. En efecto, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, nos permite clasificar a las vías pecuarias como suelo no urbanizable de especial protección (art. 9.1.º). No obstante, serán las leyes del suelo autonómicas las que regulen la clasificación de estas vías a efectos urbanísticos, siendo el planeamiento urbanístico el que concrete en el territorio la clasificación genérica establecida en las leyes. Además, la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias (LVP), con una clara intención de preservar las vías pecuarias de la urbanización, regula la posibilidad de la modificación del trazado como consecuencia de una nueva ordenación del territorio (art. 12 LVP).

II. El objeto del libro del que damos noticia no es sino el de referir la relación que existe entre vías pecuarias y urbanismo, el modo en que este tipo de infraestructuras viarias puede verse afectado por la ordenación territorial y el urbanismo. A tal fin, el libro está dividido en dos partes, cada una de las cuales aborda las cuestiones de tal vinculación desde una determinada óptica. Así, desde la perspectiva urbanística, PORTO REY, como arquitecto, acomete el estudio de la normativa estatal y autonómica sobre vías pecuarias y su influencia en el planeamiento urbanístico. Desde otro punto de vista, el jurídico, FRANCO CASTELLANOS, profesora de Derecho administrativo, analiza la incidencia de las vías pecuarias en la ordenación territorial y urbanística, prestando especial atención a la normativa autonómica sobre vías pecuarias que regula las modificaciones del trazado del demanio cañadiego. Destaca el primero, que, por regla general, las vías pecuarias se ordenan en los planes urbanísticos como constitutivas del sistema general de comunicaciones —interregional o supramunicipal—, si las vías están en uso, o como elementos integrantes del sistema general de espacios libres —como corredores ecológicos— si están en desuso. En la segunda parte, la profesora de Derecho administrativo se ocupará de las causas, condiciones y aspectos procedimentales de la modificación del trazado del demanio pecuario.

III. Una idea fundamental que hemos de tener presente a la hora de afrontar el estudio del binomio urbanismo/vías pecuarias es el relativo a la determinación de los títulos competenciales. Respecto a las vías pecuarias, la Constitución establece en su artículo 149.1.23.ª que compete al Estado la regulación básica sobre estos caminos. A tal efecto, la Ley 3/1995 caracteriza a todos sus preceptos como básicos. Si bien, conforme a la misma, la administración de estos bienes y la titularidad demanial de las vías pecuarias ha sido confia-

da a las Comunidades Autónomas. Son, pues, las normas autonómicas las que precisan las facultades que les corresponden. El análisis que sobre la misma llevan a cabo ambos autores es esencial ya que es en este ámbito donde se presentan las mayores novedades por lo que se le presta especial atención. En este sentido, es reseñable la coincidencia con la que los legisladores autonómicos han regulado la materia. Por lo que se refiere a la ordenación del territorio y al urbanismo, según lo dispuesto en el artículo 148.1.3.ª CE, es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (con matizaciones en las que no entramos, caso de los municipios). Por lo tanto, a la hora de elaborar las normas de desarrollo legislativo de la normativa básica en materia de vías pecuarias pueden incorporar las previsiones que tengan por conveniente y que tengan que ver con la coincidencia de ambos títulos competenciales.

IV. Tras unos años en los que se produjo una degradación progresiva de las vías pecuarias por falta de su uso ganadero, en los que el ejercicio de la potestad de modificación del trazado de estas vías sirvió para legitimar auténticas usurpaciones y ocupaciones ilegales, la Ley 3/1995 tiene una clara vocación de revitalizar los caminos pastoriles. En esta línea, la Ley 3/1995 y la normativa autonómica sobre vías pecuarias no contemplan ya la posible simultaneidad del uso pecuario con el automovilístico. De igual manera, para la utilización urbanística de este suelo es precisa la desafectación del tramo de vía pecuaria y su sustitución por otro que permita conservar el destino pecuario (art. 11.1 LVP). Además, el suelo de las vías pecuarias no tiene aprovechamiento urbanístico lucrativo, ni entran a formar parte de áreas de reparto y en ningún caso se incluyen en polígonos, unidades de ejecución o de actuación. La relevancia de la normativa pecuaria es patente cuando se exige que la Administración competente en las vías pecuarias informe el planeamiento urbanístico, aunque éstas no resulten afectadas, informe que es obligatorio en el supuesto de que el planeamiento modifique el trazado, de manera que la aprobación del instrumento urbanístico queda subordinada al informe favorable de la Consejería competente en vías pecuarias (así se contempla en la normativa de Extremadura, La Rioja y Madrid).

V. La Ley 3/1995 admite las modificaciones del trazado de las vías pastoriles que, según terminología legal, se hallen justificadas «como consecuencia de una nueva ordenación territorial» (art. 12 LVP), «por la realización de obras públicas» (art. 13 LVP) u otras razones de este mismo carácter (art. 11.1). El interés particular sólo de forma excepcional y motivada podrá producir desviaciones legítimas en los itinerarios pecuarios (art. 11.1 LVP). La regulación detallada del procedimiento para hacer efectiva esta potestad corresponde a las

Comunidades Autónomas, quienes estarán sujetas a los límites impuestos por la legislación básica estatal (art. 11.2 LVP): la observancia de un trámite de consulta, a propósito del nuevo trazado previsto para las vías pecuarias, a determinados organismos con intereses implicados (art. 11.2 LVP y que las correspondientes normas autonómicas se han encargado de concretar) y la obligación de someter el expediente a una información pública. Cumplidos estos requisitos, el órgano competente estará en condiciones de aprobar la resolución que establezca un nuevo trazado para los tramos de vías de que se trate, previa comprobación de la efectiva desafectación de aquellos terrenos que abandonan su dedicación anterior. La exigencia de la previa desafectación y por ende la declaración de innecesariedad constituye una garantía que contribuye a la protección y defensa de las vías pecuarias y que implica, en el caso de modificación del trazado, la necesidad de proveer otros terrenos alternativos.

En todo caso, una constante en la Ley básica, en la que no deja de insistirse, y en la línea de la conservación de estos caminos, es la necesidad de asegurar, ante cualquier propuesta de nuevo trazado, el mantenimiento de la integridad superficial y demás características de las vías pecuarias, la ido-

neidad de sus itinerarios y la continuidad de los trazados, junto con la del tránsito ganadero, así como de los demás usos compatibles y complementarios con aquél (arts. 11.1, 12 y 13.1, y los correlativos de las disposiciones autonómicas).

VI. Aun cuando la importancia que tienen hoy las vías pecuarias no es la misma que la que tuvieron hace siglos, sin embargo, la rehabilitación progresiva de los itinerarios trashumantes a la que estamos asistiendo demuestra el interés que estas vías despiertan en nuestros días. Tanto el legislador estatal como el autonómico abogan por la renovación del régimen de utilización de estos caminos ganaderos poniendo la superficie viaria al servicio de los intereses de la conservación medioambiental y del esparcimiento ciudadano. Por ello, la confrontación que pudiera darse entre los instrumentos de planificación del territorio y la configuración de las vías pecuarias, de la que se da cuenta en esta obra, se ha de salvar a favor de estas últimas, con las precisiones legalmente previstas recogidas de forma sintética en este libro.

Flor ARIAS APARICIO
Facultad de Derecho
Universidad de Córdoba