

ya protegidos, buscan compensar las pérdidas de biodiversidad producidas en un lugar mediante la adquisición de los créditos derivados del incremento de la conservación en otro sitio. El autor expone el fundamento que puede encontrarse en las directivas, así como las discrepancias políticas generadas por su regulación legal, las críticas doctrinales y el fracaso del proyecto de desarrollo reglamentario, todo lo cual le conduce a hacer una propuesta de nueva regulación de la materia, tras un reposado proceso de reflexión.

Finalmente, esta obra concluye con un capítulo dedicado a las indemnizaciones, es decir, los supuestos en que la Administración ha de compensar las privaciones singulares derivadas del régimen de los espacios naturales protegidos, un problema no resuelto en la legislación básica de conservación de la biodiversidad, pero de gran relevancia no solo práctica, sino también doctrinal y conceptual. Y es que se trata, al fin y al cabo, de distinguir entre aquellos supuestos de carácter expropiatorio de los que al ser una delimitación del derecho de propiedad por su función social, en principio, carecen de indemnización, por lo cual es preciso partir del derecho de propiedad y de su contenido esencial. Ante el panorama —jurisprudencial y de regulación expuesto por el autor—, este aboga por una regulación general por parte de la normativa básica estatal, de forma en cierto modo similar a lo que se hace en el ámbito urbanístico. Un régimen que aunque no diera solución a todos los supuestos, sí sirviera de retrato típico en la materia, siendo de aplicación al resto el régimen general de responsabilidad patrimonial. A su juicio, aunque él mismo advierte de que no en todos los casos es así, en esta cuestión juegan un papel preponderante dos requisitos: el hecho de que las privaciones o limitaciones singulares afecten a usos y actividades permitidos en suelo no urbanizable o en el «mundo rural», y encontrarse efectivamente en ejercicio sus titulares.

En definitiva, el profesor López Ramón, con su claridad expositiva y su indudable conocimiento del tema, nos ofrece una visión integral de la conservación del patrimonio natural, que nos permite adentrarnos en un tema complejo, con muchas aristas, que, sin embargo, él hace fácil de entender. Se trata, por tanto, de una obra de referencia, imprescindible para todo aquel que quiera conocer y comprender el patrimonio natural.

*Eva M.<sup>a</sup> Menéndez Sebastián*  
Universidad de Oviedo

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN Y JULIÁN VALERO TORRIJOS (coords.): *20 años de la Ley de lo Contencioso-Administrativo*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2019, 732 págs.

La publicación que presentamos son las Actas del XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA), celebrado los días 8 y 9 del pasado febrero en la Universidad de Murcia. Ciudad, cabe

señalar, que en tiempos de Alfonso X acogió las labores de redacción de la segunda y tercera *Partidas*, que trataron, respectivamente, «de los emperadores, de los reyes y de los otros grandes señores de las tierras que la han de mantener en Justicia y en verdad», esto es, del Poder, y «de la Justicia, de cómo se ha de hacer ordenadamente en todo lugar por palabra de juicio y por obra del hecho para los pleitos», es decir, de la Administración de la Justicia. En una caprichosa conexión con este hecho, el Congreso estuvo dedicado al análisis, en el vigésimo aniversario de su aprobación, de la norma que rige el control judicial de la actividad de los poderes públicos, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), con el fin de valorar su efectiva aplicación, reconocer los problemas que se han planteado y formular propuestas de cara a una eventual reforma.

El libro, coordinado por los profesores F. López Ramón y J. Valero Torrijos y recientemente publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública, conserva la estructura del Congreso. Así, se ordena en cuatro sesiones, cada una compuesta por dos ponencias, varias comunicaciones y una relación de síntesis. Además, cuenta con una presentación firmada por el profesor Valero, director del Comité Organizador del Congreso, y una introducción del profesor López Ramón, presidente de la AEPDA, de la que merece la pena destacar dos ideas: de un lado, que entre los aspectos que podrían reformarse, el referido a «la selección y formación de los magistrados parece cada vez más urgente», pues, como ocurre con la abogacía y otras profesiones jurídicas que «caminan hacia la especialización», «para ejercer las funciones de la justicia administrativa» resulta necesario contar con «personas con una sólida formación en Derecho administrativo» —y por todos es sabida, por ejemplo, su escasa presencia en la oposición de acceso a la carrera judicial—; de otro lado, «la necesidad de profundizar en un diálogo constructivo para la mejora de nuestra Jurisdicción Contencioso-Administrativa», a cuyo efecto sirvió precisamente la celebración del congreso.

La sesión inaugural tuvo por objeto estudiar las «Restricciones» a los procesos contencioso-administrativos. De ello se ocupó en primer lugar el profesor J. Jordano Fraga, reputado especialista en materia de derecho ambiental, con una ponencia rubricada «Restricciones en el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa: el contencioso ambiental», y que en la obra publicada se llama «El contencioso ambiental: la larga marcha por el standing to sue en el Estado ambiental de Derecho». En ella encontrará el lector una visión crítica de la ordenación jurídica de la legitimación para entablar acciones judiciales en asuntos medioambientales, que el autor califica de «cicatera» por instaurar «un desfasado neocorporativismo», así como distintas ideas y sugerencias que a su modo de ver supondrían una mejora del estado de la cuestión, de las que resulta imposible, en aras de la necesaria brevedad, dejar constancia ahora. Pero el trabajo del profesor Jordano va más allá, ya que aborda también el régimen de las medidas cautelares y aporta posibles soluciones ante las deficiencias observadas, consciente de que en estos casos la tutela cautelar constituye el «momento decisivo y crucial». Basta

tener en cuenta, en este sentido, que el ordenamiento no establece «una regulación expresa sobre las fianzas y cauciones», lo que ha provocado que en ocasiones se haya condicionado la adopción de las medidas de esta naturaleza a la prestación de fianzas desorbitadas e inviábiles para quienes han defendido intereses ambientalistas, con el consiguiente riesgo de que el recurso termine perdiendo su finalidad legítima. El segundo de los trabajos que integra esta primera sesión es el de la profesora L. Casado Casado, titulado «Restricciones en los recursos de los procesos contencioso-administrativos». En sus páginas, la autora analiza de modo excelente el encuadre constitucional del derecho de acceso a los recursos y sucesivas instancias; critica su caracterización como derecho de configuración legal y propone su acercamiento «a la categoría de auténtico derecho subjetivo, revestido de la protección cualificada que confiere la Constitución al art. 24.1»; explica las características generales del sistema de recursos previsto en la LJCA, que considera merecedor de «una reflexión muy profunda y una simplificación radical»; aborda el régimen de los recursos de apelación, casación estatal y casación autonómica con indicación de sus barreras y limitaciones; y lanza propuestas de extraordinario interés para modificar el actual sistema de recursos, especialmente por lo que respecta a la segunda instancia, que a su parecer debería además generalizarse. Tarea reformadora que, según recalco, ha de hacerse teniendo en cuenta el sistema en su conjunto, esto es, tanto el régimen de recursos en el orden contencioso-administrativo como el de recursos en el ámbito administrativo, «dada la complementariedad del control administrativo y el jurisdiccional».

La segunda sesión está dedicada al examen de los «Retos» que la realidad actual proyecta sobre este orden jurisdiccional. De ellos se ocupa, en primer término, el profesor R. Martínez Gutiérrez con un trabajo sobre «El reto de la innovación tecnológica en la jurisdicción contencioso-administrativa». Tema que el autor, pionero en el estudio de la Administración electrónica, aborda teniendo como faro cinco desafíos que considera esenciales en el contexto de la e-Administración de Justicia: a saber, «superar las dificultades de interoperabilidad y compatibilidad entre las diferentes aplicaciones, plataformas y sistemas de gestión procesal», a cuyo efecto identifica las causas de tales complicaciones y propone una potencial solución en cuyo desarrollo no podemos entrar; «el adecuado funcionamiento del expediente judicial electrónico», para lo que valora su posible conexión con los gestores de expedientes de las diferentes Administraciones y la incidencia que esta cuestión pudiera tener para la debida satisfacción del derecho a tutela judicial efectiva; «la adecuación tecnológica de los medios materiales en la jurisdicción contencioso-administrativa», donde pone el acento en los problemas que presenta LexNET, en la ausencia de sistemas de búsqueda de resoluciones judiciales específicos para jueces y magistrados, y en la introducción, por la Instrucción 1/2018, de 22 de noviembre, de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, de diversas normas destinadas a la adecuación de los citados medios materiales y organizativos —que en caso de no respetarse por las Administraciones competentes en materia de Administración de Justicia podrían

motivar que jueces y magistrados no tuvieran la obligación de utilizar medios tecnológicos en el ejercicio de su actividad—; también pone de relieve la necesidad de contar con «el adecuado conocimiento por el personal de la Administración de Justicia de los instrumentos de tramitación electrónica y del llamado «Derecho Administrativo electrónico»», a fin de evitar vulneraciones de derechos como ocurrió, por ejemplo, con la difusión de la sentencia completa del caso «La manada»; y, finalmente, hace referencia a «las posibilidades de aplicación de la actuación judicial automatizada y de la inteligencia artificial» en el proceso contencioso-administrativo, para lo que plantea la aplicación de técnicas automatizadas de gestión y el diseño específico de sistemas judiciales expertos. También se ocupa de los «retos» a los que se enfrenta la jurisdicción contenciosa el profesor S. Álvarez Carreño, con un estudio titulado «El reto del juez nacional como juez europeo». De especial interés, no es ocioso decirlo, en la actualidad, pues en un lapso muy pequeño se han producido varios hechos que han puesto «en cuestión los fundamentos básicos del proceso de integración europea». Algo que, por otro lado, ha hecho que cobre singular valor, como el autor subraya, el cometido de «los jueces nacionales como jueces del Derecho de la UE por corresponder a ellos, en su labor diaria dedicada a interpretar y aplicar el ordenamiento jurídico, el papel esencial en la defensa de los valores que representa el proyecto de integración europea». En concreto, este trabajo proporciona una perspectiva general de la misión del juez nacional en la arquitectura judicial diseñada por el derecho comunitario, donde el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se erige como intérprete supremo y los órganos jurisdiccionales nacionales comparten la labor de asegurar que sea «el Derecho común que prima sobre los Derechos nacionales cuando ambos se oponen y que con su aplicación unitaria y homogénea coadyuva a la consolidación de un cuerpo doctrinal de aplicación general en todos los países de la Unión». Pero, además, sus líneas acercan al lector varias cuestiones que reflejan la posición del juez nacional respecto del derecho comunitario, como, por ejemplo, la postura del Tribunal Constitucional en relación con tal ordenamiento y, más específicamente, con la cuestión prejudicial; o la nueva regulación de la responsabilidad del Estado legislador en supuestos que tienen origen en la declaración de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea.

La tercera sesión lleva por título «Eficacia» y examina si la jurisdicción contencioso-administrativa puede realmente, hoy en día, ser calificada como tal. De tan importante cuestión se encarga primeramente la profesora A. B. Casares Marcos, con un estudio sobre la «Eficacia de las medidas cautelares en lo contencioso-administrativo». En él se contiene un interesante análisis de la evolución de la ordenación jurídica de estas medidas, del que se desprende que el régimen actual quizá no sea tan avanzado como pudiera pensarse; una reflexión sobre su fundamento en el orden contencioso-administrativo y su conexión con el derecho a la tutela judicial efectiva, cuya satisfacción requiere la tramitación de un proceso con todas las garantías, así como asegurar la obtención y, en su caso, ejecución de una sentencia sin dilaciones indebidas o irrazonables; también recoge críticas

y reclamos de la autora, que reivindica una nueva regulación que no se limite a garantizar la efectividad de la sentencia y de la finalidad legítima del recurso, y que, dando un paso más, reinterprete «la prerrogativa de la ejecutividad de los actos administrativos», en aras de aproximar la posición procesal de las partes y contrarrestar la posición tradicionalmente privilegiada de la Administración; y, finalmente, todo se completa con una explicación de los presupuestos de las medidas cautelares y del procedimiento para adoptarlas. El excelente trabajo de la profesora Casares da paso al no menos importante estudio del profesor J. A. Fernández Torres, titulado «Eficacia de las sentencias en lo contencioso-administrativo». Sin embargo, su lectura revela que, a pesar de la trascendencia del tema, el autor no se queda ahí. Así, se pronuncia sobre la calidad de la justicia administrativa en su conjunto y sobre el modo en que ha de valorarse, tarea que, según declara, debe hacerse teniendo presentes sus propias finalidades y unos criterios de valoración que, variando en función de aquellas, permitan comprobar si se trata de una justicia eficaz o, en otras palabras, que aúne calidad, efectividad y eficiencia. Para arrojar luz sobre cuáles pueden ser estos criterios, trae a colación reflexiones formuladas por la doctrina francesa, en las que no podemos entrar ahora, pero que en resumen consideran que la eficacia de la justicia administrativa depende de «su capacidad para responder a las expectativas de los justiciables» y de «si sus decisiones se cumplen y producen todos sus efectos útiles a tiempo para los recurrentes». Hecho esto, el profesor Fernández Torres lleva a cabo un examen de singular interés sobre el grado de eficacia de la justicia administrativa en España en perspectiva comparada con Francia, para lo que maneja datos oficiales sobre diversos aspectos de la actividad de sus juzgados y tribunales contencioso-administrativos —el grado de litigiosidad, la duración de los procesos, la recurribilidad de las sentencias, el ratio de estimación de los recursos contra estas y la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales— que, en su estado actual en ambos países, considera que «dificultan de modo sustancial que la justicia administrativa pueda cumplir su misión y dar respuesta eficaz a las legítimas expectativas de los justiciables»; y, por último, discurre sobre la eficacia de las sentencias a la vista de estadísticas oficiales y de la regulación de la ejecución de sentencias de la LJCA, donde identifica «una diversidad de limitaciones, disfunciones, obstáculos y frenos que dificultan el respeto del mandato constitucional de cumplimiento de las resoluciones judiciales y, con ello, la efectividad misma del derecho fundamental a la tutela judicial».

La última sesión del Congreso, llamada «Comparaciones», tuvo el propósito de ofrecer una imagen panorámica y de contraste de los sistemas de justicia administrativa de América Latina y España. El retrato de «La justicia administrativa en Latinoamérica» corrió de la mano del profesor A. R. Brewer-Carías, que aportó un rico y sugerente trabajo sobre las tendencias más importantes de las regulaciones constitucionales y legales de la jurisdicción contencioso-administrativa en distintos países latinoamericanos. En él nos cuenta cómo se ha tendido, aun cuando no faltan excepciones significativas, hacia la «especialización de la justicia

administrativa» en la mayor parte de estos países; así como a la «configuración del contencioso-administrativo como un sistema de justicia administrativa», lo que, a su juicio, ha tenido lugar con la progresiva ampliación de los procesos contencioso-administrativos y del concepto de Administración y de actuación administrativa, y mediante el abandono o flexibilización de las tradicionales condiciones de admisibilidad de las acciones contenciosas; que esta ampliación del contencioso-administrativo ha derivado en «la universalidad del control contencioso-administrativo de todos los actos administrativos», el surgimiento de diversas modalidades de proceso contencioso de anulación de actos administrativos y en el desarrollo de otros procesos independientes de las pretensiones de anulación, como, por ejemplo, los llamados procesos de condena y reparación; también nos dice, por otro lado, que se ha pretendido «el desarrollo de la potestad cautelar en el proceso contencioso-administrativo más allá de la suspensión de efectos de los actos administrativos», si bien no en todos los países de Latinoamérica; y, por último, que se han logrado «avances en materia de ejecución de sentencias» en algunos de estos Estados. Por su parte, «La justicia administrativa en España» corrió a cargo del profesor L. M. Díez-Picazo Giménez, presidente, a su vez, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Desde un recorrido histórico por esta «jurisdicción ordinaria especializada», aderezado con comparaciones traídas de otros modelos europeos, el magistrado Díez-Picazo se pronuncia sobre los rasgos definitorios de este orden jurisdiccional y las grandes cuestiones y retos que observa, desde su privilegiada atalaya, en el mismo. Así, el régimen de selección y formación de los magistrados encargados de enjuiciar la actividad de la Administración, cuestión que, según declara, reclama al menos «reflexionar sobre el contenido del temario de la oposición de acceso a la Carrera Judicial» de cara a «dar un mayor peso al Derecho Administrativo», dada la relevancia de tal disciplina en el funcionamiento cotidiano del ordenamiento; la amplitud del ámbito material de la jurisdicción contencioso-administrativa española, mucho mayor que en otros países europeos; la superación del viejo dogma del «carácter esencialmente revisor» del proceso contencioso-administrativo, pues este ya no se limita a verificar la legalidad de la actuación administrativa y pueden plantearse también pretensiones de plena jurisdicción; el diseño de la organización judicial, fundamentalmente tras la reforma del recurso de casación operada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio; y, como colofón, la configuración actual de la referida casación, que entiende que podría derivar en «una indeseable merma del nivel efectivo de protección de los derechos e intereses de los ciudadanos», lo que le lleva a sostener la conveniencia de acometer una «generalización de la doble instancia».

Cuanto se ha reseñado se ve completado con veintiséis comunicaciones sobre cuestiones relacionadas con el tema de cada sesión y que, en todo caso, aportan ideas y sugerencias de interés que vienen, sin duda, a enriquecer una obra ya de por sí importante y valiosa. También hay que mencionar, finalmente, la relación de síntesis del contenido de cada una de las sesiones llevadas a cabo por las profesoras B. Belando Garín, L. Rams Ramos, M. Á. González Bustos y S. de

la Sierra Morón, que en ningún caso se limitan a dar cuenta de los trabajos, sino que al hilo de ellos suman nuevas reflexiones y aportaciones al debate. Por todo ello, cabe afirmar que esta obra, la última en añadirse a la inestimable colección de Actas de los Congresos de la AEPDA, se erige en fundamental, auténtica obra de referencia, para cualquier jurista que quiera tener una visión de conjunto de la justicia administrativa, con sus luces y sombras, transcurridos ya «20 años de la Ley de lo Contencioso-Administrativo».

*Pedro Alberto Barea Gallardo*  
Universidad de Sevilla

GUILLERMO MARTÍNEZ JIMÉNEZ: *Acceso a la justicia ambiental ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Aplicación del Convenio de Aarhus a las instituciones de la Unión*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018, 342 págs.

Constituye para mí una gran satisfacción recensionar el libro de Guillermo Martínez Jiménez, *Acceso a la justicia ambiental ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Aplicación del Convenio de Aarhus a las instituciones de la Unión*, que trae causa de su excelente tesis doctoral, dirigida por la profesora Carmen Plaza Martín y defendida el 22 de junio de 2017 en la Universidad Complutense de Madrid y en cuyo tribunal tuve el honor de participar. Ya en aquel momento disfruté con la lectura del trabajo y con la exposición que de su tesis realizó el doctor Martínez Jiménez, que no me dejó indiferente. Dos años después, por fin, ve la luz aquel trabajo en forma de monografía, una publicación que debe ser bienvenida en el ámbito del derecho administrativo, del derecho de la Unión Europea y también del derecho ambiental.

Esta obra gira en torno a un tema de gran interés y de enorme actualidad, como es el del acceso a la justicia en materia de medio ambiente, uno de los tres pilares del Convenio de Aarhus. Sin embargo, el signo distintivo y lo que caracteriza a esta monografía es que, lejos de limitarse a analizar el marco normativo del acceso a la justicia ambiental, estudia este tema desde la perspectiva concreta de las instituciones de la Unión Europea. En efecto, se trata de un trabajo centrado en las posibilidades de acceso a la justicia en materia de medio ambiente que ofrece el ordenamiento jurídico de la Unión, en aquellos casos en los que existe una posible vulneración del derecho de la Unión en materia de medio ambiente por parte de sus instituciones. Estamos, por tanto, ante una investigación de gran interés desde el punto de vista del derecho ambiental europeo; pero también desde el del derecho administrativo, ya que se hace eco de los problemas que suscita la tutela judicial del medio ambiente y de las dificultades que plantea el control judicial de la actuación administrativa de las instituciones y organismos de la Unión. Y lo hace incorporando una perspectiva crítica, que refleja las principales