

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva M.<sup>a</sup>: *La cuantía en el recurso contencioso-administrativo (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, Atelier, Barcelona, 2000, 221 págs.

La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no ha resuelto los problemas prácticos que los Tribunales han venido tradicionalmente encontrando a la hora de abordar una materia poco estudiada pero no por ello carente de importancia: la cuantía en el proceso contencioso-administrativo. Esta constatación ha movido a Eva M.<sup>a</sup> MENÉNDEZ SEBASTIÁN (Becaria de Investigación del Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo) a analizar todas aquellas normas que, directa o indirectamente, se ocupan de este tema con un doble objetivo: realizar un estudio actual y completo sobre la regulación de esta figura y sus influencias en las distintas fases del proceso, e intentar proponer soluciones a los problemas derivados de su funcionamiento práctico, especialmente tras la entrada en vigor de la nueva Ley 29/1998, que lejos de resolverlos parece agudizarlos más.

En la medida en que un breve comentario bibliográfico lo permite, trataremos de sintetizar los contenidos de esta interesante monografía, agrupándolos conforme a la división en capítulos que realiza su autora.

El Capítulo I, «Evolución y papel de la cuantía en el recurso contencioso-administrativo», aborda, tras un rápido repaso a los orígenes de la jurisdicción contencioso-administrativa, la evolución histórica de la cuantía. Partiendo de la Ley de 22 de junio de 1984, que establece ya una cuantía mínima como requisito para poder acceder a la apelación, la autora analiza con precisión las variaciones introducidas en este ámbito por las distintas normas hasta llegar a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956. Esta Ley mantenía la cuantía mínima como criterio determinante de la posibilidad de recurso ulterior y dejaba su determinación al demandante, permitiendo al demandado su oposición (el Tribunal quedaba obligado a comprobar su conformidad con los criterios legales

o a fijarla en defecto de las partes). Ya en la legislación vigente, la novedad más significativa, introducida por el artículo 40.1 de la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, es la determinación de la cuantía por el Juez o Tribunal, tras los escritos de demanda y contestación (en los que las partes pueden mostrar su parecer al respecto por medio de *otrosí*). Sin embargo, como fuertemente critica MENÉNDEZ SEBASTIÁN, existe una fuerte contradicción entre el nuevo criterio introducido y el mantenido por el resto de los párrafos del artículo 40, que parece ir más bien en la línea de la legislación anterior. La autora realiza, a continuación, un minucioso análisis comparativo de la regulación vigente y de la regulación de 1956, que permite observar las diferencias normativas y las novedades introducidas por la Ley 29/1998.

Este primer capítulo concluye con una referencia a la naturaleza y al papel de la cuantía en el recurso contencioso-administrativo. La cuantía, que debe tenerse presente en la casi totalidad de las fases del proceso, es un elemento esencial del objeto del recurso, en cuanto constituye la valoración económica de la pretensión, pero, además, nos encontramos ante un presupuesto procesal de orden público determinante del procedimiento (ordinario o abreviado), de la competencia de los Juzgados o Tribunales y de los posibles recursos posteriores. La falta de criterios de valoración para su determinación ocasiona problemas importantes, tanto en la adopción de medidas cautelares como en la ejecución de sentencias, fase en la que la autora analiza tres problemas concretos: los relativos al cambio de circunstancias desde que se dicta la sentencia hasta su ejecución y la variación que ello puede ocasionar en la cuantía, con los consiguientes efectos; el relacionado con la expropiación de derechos reconocidos en una sentencia, y los que tienen que ver con la indemnización por daños y perjuicios como consecuencia de la inexecución o retraso en la ejecución de la sentencia.

En el Capítulo II, «Determinación de la cuantía y principio dispositivo», se analizan dos puntos fundamentales: a

quién corresponde la determinación de la cuantía desde el punto de vista del respeto al principio dispositivo que rige en el procedimiento, y en qué momento ésta debe fijarse (ya que la ley permite, incluso, que excepcionalmente se determine en la fase de ejecución de sentencia, lo que resulta incoherente porque de su fijación *ex ante* dependen aspectos tan importantes como el procedimiento, la competencia del Juez o Tribunal y los posibles recursos ulteriores). Respecto al primero, el principio dispositivo, del que la autora realiza un análisis detenido, implica que corresponde a las partes determinar el objeto del proceso, y la cuantía es, precisamente, la valoración económica del mismo. Parece, pues, que el nuevo artículo 40.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, podría constituir una excepción a este principio. Por ello, MENÉNDEZ SEBASTIÁN entiende que la solución correcta es la establecida por la Ley de 1956, es decir, que corresponde a las partes su determinación, quedando para los Juzgados o Tribunales la misión de comprobar que ésta se ha realizado correctamente y de conformidad con las escasas normas legales (con esto se respetaría también la posición de quienes entienden la cuantía como un presupuesto procesal de orden público). Ya en el segundo punto, y teniendo en cuenta que de la cuantía dependen aspectos esenciales del procedimiento, la autora examina y critica la jurisprudencia del Tribunal Supremo, considerando que su señalamiento deberá realizarse al inicio del proceso, aunque ello no impide que posteriormente se pueda modificar si una mejor valoración lo aconseja para garantizar la real entidad material de la cuestión litigiosa.

El Capítulo III, «Cuantía y tipología de los recursos contencioso-administrativos», se ocupa del estudio de los problemas que plantea la cuantía en los distintos tipos de recursos. Tras un breve resumen de la legislación anterior, Eva MENÉNDEZ pasa a realizar un trabajado estudio sobre el papel de la cuantía y su valoración en los cuatro tipos de recursos que recoge la actual Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: contra actos expresos o presuntos de la

Administración, contra disposiciones generales, contra la inactividad material de la Administración y contra la utilización de la vía de hecho. Respecto al primero, la autora considera como criterio general para la cuantificación del objeto del proceso valorar económicamente el acto impugnado. En relación con los recursos dirigidos a impugnar directamente disposiciones generales, éstos se reputarán de cuantía indeterminada. En los supuestos de inactividad material de la Administración, la cuantía dependerá del tipo de pretensión que la parte actora solicite, por lo que se valorará económicamente la actuación administrativa que se reclama. Finalmente, la dificultad es mucho mayor a la hora de examinar la cuestión en los recursos contra actuaciones materiales constitutivas de vía de hecho, dado que deberá valorarse no sólo la cesación de la actuación perseguida, sino también la adopción de medidas para el restablecimiento de la situación anterior y la posible indemnización de los daños y perjuicios causados por una actuación administrativa carente de cobertura jurídica. La falta en este punto de una regulación concreta deja en manos de los Tribunales una cuantificación *ad casum* del objeto litigioso. La autora critica la falta de criterios de valoración y la remisión supletoria a las normas de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, instando al legislador, que ha desaprovechado recientemente la oportunidad de hacerlo, a que mejore en este punto la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El Capítulo IV, «Variedad de pretensiones y criterios de valoración de su cuantía», intenta abordar el difícil problema de los criterios de valoración económica de las pretensiones, a cuya solución no ayuda la parca y poco afortunada legislación administrativa existente en la materia. La autora comienza exponiendo el concepto de pretensión administrativa y sus distintas clasificaciones para, a continuación, optar por una y explicar mediante casos concretos los problemas que la valoración económica de la pretensión puede plantear en cada supuesto. Así se inclina por aquella que distingue entre pretensiones de cognición y de ejecución. Las primeras se

subdividen en declarativas, constitutivas y de condena, mientras que sobre las segundas existe un importante debate doctrinal. Se discute la existencia en el ámbito contencioso-administrativo no sólo de pretensiones de ejecución, sino del propio proceso ejecutivo. La autora afirma respecto a la cuantía de estas pretensiones que, en el caso de estimar que existan, será la misma que en las pretensiones cognitivas del proceso cuya sentencia se pide ejecutar ahora, no siendo ya necesaria su fijación.

En este mismo capítulo, MENÉNDEZ SEBASTIÁN aborda la delicada e importantísima cuestión de los criterios para valorar los posibles contenidos de la pretensión, comenzando por el análisis de las escuetas reglas que proporciona el artículo 42 de la nueva Ley 29/1998, de 13 de julio. La Ley establece que la cuantía vendrá determinada por el valor económico de la pretensión objeto del proceso y, a continuación, distingue entre las pretensiones de cuantía determinada e indeterminada. Dentro de las primeras se distinguen los supuestos en que se solicita la anulación de un acto (en cuyo caso la cuantía será el contenido de éste atendiendo como regla general al débito principal) y aquellos en que, además de dicha anulación, se pide el reconocimiento de una situación jurídica individualizada o el cumplimiento de una obligación (en donde la cuantía vendrá determinada por el valor económico total del objeto de la reclamación si la Administración lo había denegado totalmente o por la diferencia si lo hubiere reconocido parcialmente). Respecto a los supuestos de cuantía indeterminada, el artículo 42 establece básicamente tres tipos de recursos: los relativos a la impugnación directa de disposiciones generales, los que se refieren a los funcionarios públicos cuando no versen sobre derechos o sanciones susceptibles de valoración económica, y aquellos en los que, junto a pretensiones evaluables económicamente, se acumulen otras no susceptibles de tal valoración. Una vez vistas las reglas específicas de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la autora examina los criterios supletorios contenidos en el Reglamento de Procedimiento en las Re-

clamaciones Económico-Administrativas y, subsidiariamente, en la Ley de Enjuiciamiento Civil. Eva MENÉNDEZ vuelve a criticar con mucha razón, como ya hiciera al final del capítulo anterior, la falta de una mejor regulación específica ya que la aplicación de normas que recogen supuestos muy distintos a los propios de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa produce fuertes distorsiones en la práctica. Todo ello ha llevado al Tribunal Supremo a establecer sus propias reglas, que la autora recoge de forma casuística.

Como Anexo final, el libro contiene unos útiles índices (bibliográfico y jurisprudencial) que recogen los trabajos doctrinales, sentencias y autos más relevantes sobre la materia.

Como el Profesor TOLIVAR ALAS (de cuya loable labor formadora puede constituir un reflejo este trabajo) afirma en su Prólogo: «Este estudio sobre la cuantía en el recurso contencioso-administrativo regulado en la Ley 29/1988, de 13 de julio, no es, por tanto, una investigación de *menor cuantía*». De ella dependen aspectos fundamentales del procedimiento. Eva M.<sup>a</sup> MENÉNDEZ realiza un meritorio y exhaustivo estudio de un tema muy complejo, que ella misma califica como determinante para el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva en el recurso contencioso-administrativo. No sólo examina en profundidad la regulación de la cuantía, sino que analiza también sus efectos en el resto del proceso. Su valentía va más allá al comprometerse en la propuesta de soluciones a los problemas prácticos que la falta de una legislación adecuada produce en el funcionamiento cotidiano de los Tribunales. Destacan aquí especialmente sus aportaciones sobre a quién corresponde la cuantificación del objeto del proceso, cuándo debe ésta tener lugar o en base a qué criterios ha de llevarse a cabo. También resultan muy apropiadas sus críticas a la insuficiente legislación vigente, al escaso tratamiento dado por la doctrina a un tema de tanta trascendencia, o a la consideración de la cuantía como criterio atributivo de competencia para limitar el acceso a los colapsados Tribunales del orden contencioso-administrativo. Por

## BIBLIOGRAFIA

último, hay que destacar la sencillez con que la autora efectúa un trabajado tratamiento de diversos aspectos en los que la valoración económica de la pretensión tiene alguna incidencia.

El presente libro constituye una referencia obligada en el tema, pero no lo es por el olvido doctrinal existente en la actualidad, sino por la calidad de una obra que, con tanta dedicación y atrevimiento, ha llevado a cabo esta joven promesa del Derecho Administrativo español.

Jesús DEL OLMO ALONSO  
Prof. Ayudante de Dcho. Administrativo  
Universidad de Alcalá

MIR PUIGPELAT, Oriol: *La responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria. Organización, imputación y causalidad*, Monografías Cívitas, 2000.

El libro de MIR PUIGPELAT viene a sumarse a la preocupación nacida en los últimos tiempos por las responsabilidades médicas, y más en concreto la responsabilidad de la Administración sanitaria. No se limita a establecer una casuística más o menos amplia de los casos más relevantes, sino que realiza un amplio análisis de la responsabilidad y de la naturaleza jurídica de la Administración sanitaria.

El tema de la responsabilidad en la Administración sanitaria preocupa cada vez más a la sociedad, y fiel reflejo de ello son las obras surgidas en los últimos tiempos. En especial tenemos que señalar las de PANTALEÓN y LOPERANA ROTA, las cuales fueron las pioneras en el análisis y estudio en profundidad del tema.

Las causas de por qué se produce esta multiplicación en el número de demandas contra la Administración sanitaria son de diversa índole: desde la sensibilización de los pacientes por la calidad en la prestación sanitaria, pasando por la fe ciega en la medicina moderna, hasta la deshumanización de la misma y la pérdida de contacto paciente-médico, pero sobre todo se debe al número de prestaciones que realiza la Sanidad pública y

los medios tanto personales como materiales de los que dispone. Tan sólo analizando las demandas, pactos, indemnizaciones y acuerdos de la Administración sanitaria catalana observamos cómo se pierden cantidades astronómicas de dinero; las cuales son la respuesta quizás a un mal funcionamiento del Servicio público sanitario, pero sobre todo a un mal planteamiento del sistema objetivo de responsabilidad establecido en nuestro ordenamiento jurídico.

El autor no pretende entrar en la polémica acerca del fundamento de la responsabilidad objetiva, ya que sería tanto como entrar en el fundamento del Estado de Derecho mismo; sino tan sólo analizar la configuración de nuestro sistema de responsabilidad, a todas luces insuficiente ante el papel del Estado y las nuevas demandas de la sociedad.

Comienza su obra utilizando una metodología tradicional: estudiando en un primer orden de consideraciones los elementos de la responsabilidad, para más tarde adentrarse dentro de la imputación de primer y segundo nivel. Es notable en este sentido la delimitación que hace de la consideración de Administración sanitaria; arrojando un poco de claridad al oscuro panorama español.

Para ello no sólo se limita a estudiar las fuentes legislativas y la doctrina española, sino que ahonda en la jurisprudencia intentando precisar los hilos conductores de sus criterios. A su vez, también analiza la doctrina extranjera, para extraer teorías que sean extrapolables al Derecho español; no sólo de la órbita administrativa, sino de otros campos de las ciencias jurídicas. Lo mismo realiza dentro del Derecho español, en donde acoge con total naturalidad la doctrina del descubrimiento del velo de las teorías mercantiles. Empecemos, pues, sin más preámbulos a analizar someramente el contenido de la obra.

Los elementos de la responsabilidad, aunque reformados por la Ley 4/99, que introduce la cláusula del estado de los conocimientos de la ciencia y de la técnica moderna, siguen siendo la lesión indemnizable, el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y, por último, la relación de causalidad y la exclusión de la fuerza mayor.