

## RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

CANALS, Dolors: *Recuperación y nuevo destino de viejas infraestructuras. De ferrocarril económico a corredor verde. Un estudio jurídico*, Cedecs, Barcelona, 2000, 215 págs.

Desde sus orígenes, el Derecho Administrativo ha estado unido a diferentes fenómenos que han ido impulsando su propia evolución (1). A lo largo de los años, esta rama del Derecho nos ha presentado instrumentos varios que han servido para dar respuesta, en cada momento, a las necesidades que en la sociedad han ido apareciendo como fundamentales.

La profesora Dolors CANALS, en su obra *Recuperación y nuevo destino de viejas infraestructuras*, nos acerca alguna de las figuras jurídicas que en su día vieron la luz en el seno de uno de los eventos más importantes del siglo XIX: nos referimos, concretamente, al fenómeno del ferrocarril. Muchos y variados han sido los conceptos jurídicos que en torno a este suceso tuvieron que ir forjándose, en aras a proporcionar la cobertura jurídica suficiente a una de las más importantes expresiones de la «Revolución industrial» (2).

(1) Entre los referidos acontecimientos, el ferrocarril ha sido uno de los más importantes. Como ya afirmase, en la década de los setenta, el profesor BERMEO VERA, «*la construcción del Derecho Administrativo dependió, en su momento, en mayor o menor grado, de la aparición del fenómeno ferroviario*», por lo que «*el Derecho Administrativo es deducido del ferrocarril*» (*Régimen Jurídico del Ferrocarril en España*, Madrid, 1975, págs. 26 y 27).

(2) Conceptos como el de servicio pú-

blico, afectación, concesión administrativa, etc., se fueron construyendo desde los estudios del Derecho para dar respaldo jurídico a la nueva realidad que se presentaba de *manos del ferrocarril*; conceptos que más tarde darían paso a otras figuras, tales como el rescate y la desafectación.

(3) Relacionados con el fenómeno de la motorización, que en los primeros años del siglo XX aparece, y con los problemas económicos, técnicos y sociales que le acompañan, junto a las modificaciones necesarias que se llevan a cabo en nuestra disciplina jurídica, hemos de destacar el excelente trabajo presentado recientemente por el profesor Tomás CANO CAMPOS, quien tras años de estudio y dedicación a las cuestiones relativas al régimen jurídico del tráfico nos ha hecho receptores de un análisis, a mi parecer, digno de elogio entre la doctrina administrativista más autorizada.

pueden ser los nuevos fines a que destinar las vías ferroviarias que ya han dejado de ser útiles en sus originarios objetivos; es el momento de darles nueva fortuna a aquellas infraestructuras que, tras años de sustento del servicio público ferroviario, han dejado de ser imprescindibles.

A través de cinco de los siete capítulos de que consta la obra, la autora nos hace llegar una de las primeras experiencias en nuestro país de lo que hoy se conocen como *rutas verdes*. Veremos de la mano del Ferrocarril económico Olot-Gerona una de las últimas tendencias jurídicas que no sólo están presentes en nuestro país, sino que son un fenómeno común en los «países del primer mundo» (4); me refiero a la necesidad de dar cobertura a nuevos intereses que la sociedad del siglo XXI presenta como esenciales; intereses íntimamente unidos al medio ambiente.

El protagonista es, sin duda, el ferrocarril Olot-Gerona, en base al cual podemos dividir la obra en tres partes. En un primer momento, se lleva a cabo un pequeño estudio de los orígenes del ferro-

carril en nuestro país, para descender hasta el nacimiento de la línea Olot-Gerona; como segundo gran bloque, y objetivo final del estudio, se mostrará un análisis de la actual situación que envuelve al referido ferrocarril; pero será entre una y otra de las subdivisiones donde encontremos la tercera de las partes a que veníamos haciendo mención; en ella, se realiza el estudio de dos de los instrumentos jurídicos utilizados en la referida evolución ferroviaria, se trata exactamente del estudio de las figuras de la afectación y de la desafectación, como fundamentales en este proceso.

#### *Los orígenes del Ferrocarril económico Olot-Gerona*

En un primer momento, la profesora CANALS establece un sutil acercamiento al régimen general ferroviario que estuvo presente a lo largo del siglo pasado. Desde la primera normativa, hacia 1844, hasta la Ley General de Ferrocarriles de 1877, fueron muchas las concesiones que en favor de particulares se otorgaron para la construcción de las diferentes infraestructuras que iban siendo cada vez más necesarias (5).

La línea Olot-Gerona fue uno de los primeros ferrocarriles complementarios que se construyeron y explotaron en nuestro país. En 1883 se otorgó la concesión para su construcción en favor de don Domingo Puig-Oriol, pero no sería hasta 1911 cuando se inaugurase el trayecto que cubría el tramo entre las ciudades referidas. Desde el primer momento esta línea se tuvo que enfrentar a numerosos problemas; desde la crisis económica internacional de los años veinte, hasta la situación deficitaria en

(4) No sólo en España, sino en numerosos países, se ha vivido el abandono de diferentes tipos de infraestructuras que en su día fueron soporte de actividades y necesidades primordiales, pero que a día de hoy se han convertido en auténticos elementos inservibles, al menos para cubrir los fines que motivaron su aparición. En cuanto a la desmantelación de las vías férreas, podemos destacar los extraordinarios trabajos de recuperación y rehabilitación que se han llevado a cabo en países como EE.UU., donde las que hasta hace poco eran líneas inservibles para el ferrocarril se han convertido en los llamados *greenways* o corredores naturales que conectan los espacios abiertos con las urbes (en la actualidad hay más de 536 itinerarios). En Europa podemos apreciar que la reutilización de las antiguas vías del ferrocarril también está orientada a solapar necesidades relativas al medio ambiente. En países como Francia, Bélgica, Gran Bretaña y Noruega los llamados «corredores verdes» están a la orden del día (en Gran Bretaña se han llegado a construir más de 200 kilómetros de rutas verdes gracias a la reconversión de vías ferroviarias en desuso).

(5) En ese momento podía apreciarse una considerable falta de intervención administrativa en el sector; la Administración sólo asumía la obligación de dar las autorizaciones pertinentes a los particulares, quienes no sólo se encargarían de la construcción de las infraestructuras, sino además de la explotación de los servicios ferroviarios, quedando la titularidad de este tipo de servicios en manos del Estado.

la que se encontró la Compañía tras la Guerra Civil. En 1963, la línea fue cedida en favor del Estado por Orden de 11 de octubre, y el Organismo «Explotación de Ferrocarriles Españoles» (EFE) se hizo cargo de ella (6). Sería en el año 1969 cuando se pusiese fin, definitivamente, a más de cincuenta años de funcionamiento de una de las líneas más características de los ferrocarriles económicos en tierras catalanas (7).

Hemos querido recoger estos datos históricos para acercarnos con mayor comodidad al nuevo fenómeno de las llamadas «rutas verdes» del que forma parte hoy día el viejo ferrocarril, como la «Ruta del Carrilet» (8). Tras años de abandono, como veremos a continuación, se han dado, por fin, nuevos usos a las viejas instalaciones ferroviarias; usos y finalidades de interés general. La Ruta del Carrilet es uno de los ejemplos de rehabilitación del patrimonio público (pero no de los servicios que se llevaban a cabo con anterioridad). Las necesidades, que con este tipo de actividades son ahora diferentes, serán básicamente de fomento de la economía y de grandes zonas geográficas de nuestro país; en realidad, la sociedad postindustrial necesita recuperar parte de los valores que el progreso y el avance técnico de las úl-

timas décadas le han arrebatado; es ahora el momento de volver a conectar con aquel tan olvidado mundo, puesto que el medio ambiente y el ocio son también valores y derechos constitucionalmente protegidos (9).

*El dominio público y el transporte ferroviario*

Un segundo bloque del libro está constituido por el análisis de dos de las figuras jurídicas más relevantes en este proceso; me refiero exactamente a las figuras de la afectación demanial y a la desafectación.

Será en la Ley General de Ferrocarriles de 1877 donde se reconoce por primera vez el carácter demanial de las líneas destinadas a la prestación de los servicios generales ferroviarios. Es con esta figura clásica del Derecho Administrativo, el «Dominio Público», con la que nos acercamos a las figuras de la afectación y a la desafectación. Al igual que parte de nuestra doctrina, entre ella el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, Dolors CANALS ha considerado que la afectación es el elemento esencial del demanio público (10).

Si desde una posición clásica se sostenía que el contenido de la afectación demanial debía ser un servicio público, un

---

(6) El organismo «EFE», encargado desde 1950 de la gestión y explotación de los ferrocarriles de vía estrecha, fue sustituido en 1965 por un nuevo organismo autónomo, «FEVE» (Ferrocarriles Españoles de Vía Estrecha), con el que se intensificó la intervención estatal en este sector ferroviario.

(7) Muchos fueron los intentos que se llevaron a cabo para sacar a flote la línea Olot-Gerona; intentos que procedían no sólo de la iniciativa de las Administraciones locales afectadas de forma directa, sino también de la de otras entidades públicas, entre las que destacó la participación de la Cámara de Comercio de Gerona.

(8) Aquellos «caminos de hierro» que cubrían el tramo Olot-Gerona se han convertido, a día de hoy, en un camino alternativo de comunicación, conocido como la «Ruta del Carrilet» (*Guía de vías verdes*, vol. I, Anaya, Madrid, 1999, págs. 210-220).

---

(9) Es cierto que nuestros Poderes Públicos están involucrados en la consecución de derechos tales como los relativos al medio ambiente o el derecho al deporte, que en la Constitución del 78 aparecen recogidos dentro de los Principios Rectores de la Política Social y Económica.

(10) La perspectiva desde la que es analizada la afectación por la autora es similar a la generalizada y clásica aplicada desde nuestra doctrina; me refiero al estudio de la afectación desde el dominio público. Frente a ello, ya en la década de los setenta autores como Gaspar ARIÑO ORTIZ abogaron por un análisis más individualizado de la figura de la afectación, considerando que faltaba el estudio y dedicación a la referida figura jurídica «desde el punto de vista del ciudadano» (*La afectación de bienes al servicio público*, 1973).

uso de carácter también público, o el fomento de la riqueza general, la autora considera, siguiendo las afirmaciones de nuestro Tribunal Constitucional, que, hoy por hoy, «cualquier finalidad de interés general podría dar lugar a la afectación al dominio público de determinados bienes». Ya no sólo el uso general o el servicio público son los únicos fines que hacen que un bien pase a formar parte del dominio público; hay otros fines constitucionalmente legítimos que podrían ser seleccionados por el legislador como determinantes de la finalidad de la afectación demanial, entre ellos la protección del medio ambiente y de los recursos naturales (11).

Lo más importante ante situaciones de divergencia conceptual entre la doctrina no es tanto lograr unanimidad al respecto, sino que lo importante es el régimen jurídico de los bienes de dominio público y su protección real. Es, por tanto, ese régimen jurídico especial de protección el que debe ser aplicado a los bienes que sean necesarios para la consecución de fines generales, unos fines que deberán estar acordes con las características de la sociedad en cada momento.

Junto a los argumentos que se esgrimen, a lo largo de la obra, en favor de la afectación, se presenta una llamada en defensa del reconocimiento a la figura de la desafectación de esa autonomía,

(11) Se hace alusión a la STC 227/1988, de 29 de noviembre, en la que el Alto Tribunal afirmará la posibilidad que tiene el legislador de ampliar el campo de los llamados «bienes del demanio natural», que en la CE aparecen como categoría demanial (art. 132.2). Es por tanto, a mi parecer, y tras la lectura de la citada sentencia, que el TC se refiere sólo a las afectaciones genéricas que el legislador puede llevar a cabo, en virtud de lo dispuesto en la propia Constitución. Hoy en día, ante los nuevos valores, o los cambios que en definitiva se están llevando a cabo relacionados con el Derecho Administrativo, debería, como afirma el profesor MORILLO VELARDE, realizarse una revisión del «Derecho público de cosas» (en expresión del profesor MORELL OCAÑA) para dar cabida a nuevas categorías de bienes, y evitar la «saturación» del ya archiutilizado «dominio público».

que, según CANALS, siempre le ha sido negada y que necesita como concepto en el entramado de los bienes públicos. Varias han sido las teorías que se han mantenido para dotar de contenido a la desafectación; mientras que es rechazada, por insuficiente, la teoría del acto contrario, la autora no duda en sostener que aquélla podría identificarse como una modalidad de la potestad administrativa de revocación, quedando, por tanto, sustentada la exigencia de motivación de los actos administrativos de desafectación (12).

Cuando se analizan las figuras de la afectación y de la desafectación es prácticamente de obligada mención recoger algunas consideraciones sobre la figura de la «mutación demanial». A lo largo de la obra se nos habla de la mutación como figura independiente, poniendo cierto hincapié en ésta, atendiendo a la experiencia que rodeó al ferrocarril Olot-Gerona.

Fue en 1969 cuando se puso fin a los servicios ferroviarios entre las ciudades de Olot y la capital de la provincia, la ciudad de Gerona. Los bienes, que hasta ese momento habían estado afectos a la actividad propia ferroviaria, no fueron inmediatamente traspasados al patrimonio del Estado, sino que pasaron a formar parte de los llamados «bienes de reserva» dentro del patrimonio de «FEVE», entidad pública que en ese momento se encargaba de este tipo de servicios (13). No sería hasta 1978 cuando se llevase a cabo la declaración de innecesariedad de los bienes referidos, momento en el que entraron en juego las normas de la reversión en favor de los antiguos propietarios; pero realmente el

(12) En relación con la motivación de los actos discrecionales y su diferenciación con los actos arbitrarios hemos de destacar el artículo «Arbitrariedad y discrecionalidad», del profesor T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en el Libro Homenaje al profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre la Constitución española* (1991).

(13) En el Estatuto de 1974 de FEVE se preveía, en su artículo 12, la posibilidad de retención por esta entidad de los bienes desafectados «en calidad de bienes de reserva en previsión de obras futuras, desenvolvimiento o ampliaciones».

régimen especial de protección que les es propio a los bienes del demanio ya había dejado de aplicarse desde que en 1969, *de facto*, fueron anuladas las funciones públicas del ferrocarril Olot-Gerona.

La realidad que durante casi diez años rodeó a este tipo de infraestructuras fue verdaderamente desoladora, situación que podríamos resumir con una sola palabra, palabra que no es otra que la de abandono. Para evitar experiencias similares, la autora, siguiendo al profesor SALA AROUER, considera que la desafectación debería ser una técnica jurídica cuyo efecto inmediato fuese el de incluir a los bienes involucrados en una categoría especial dentro del patrimonio público. No se pide que les sea de aplicación a esos bienes el régimen jurídico propio de los demaniales, puesto que en realidad aquéllos han dejado de formar parte del dominio público, sino que lo que se pretende es que se les aplique un régimen jurídico también especial, pero acorde a las características de la nueva situación, principalmente en aras a posibles futuras afectaciones. Con todo ello llegamos hasta la figura de la desafectación fáctica, con la que, según gran parte de la doctrina y desde nuestro TS, se evitarían situaciones reales de abandono por falta de cumplimiento de las formalidades precisas para la desafectación (14).

*La Ruta del Carrilet; un nuevo destino para las vías ferroviarias en desuso*

Tras la desafectación de los bienes que constitúan el ferrocarril Olot-Gerona, y gracias a la iniciativa de los municipios de la zona, hoy podemos hablar de la «Ruta del Carrilet» como verdadero ejemplo de 54 kilómetros de corredor verde.

---

(14) Pese a la negativa que desde nuestro Derecho Administrativo positivo se presenta en torno a la desafectación fáctica, tanto la jurisprudencia del TS como la doctrina no dudan en aceptarla, puesto que la realidad no debe sacrificarse ante el formalismo, sino que es éste el que ha de adaptar las fórmulas que sean precisas.

Sería a principios de la década de los ochenta, desde un estudio elaborado y presentado por el Colegio de Arquitectos de Cataluña, en su Delegación de Gerona, cuando se abren las posibilidades y esperanzas de reutilización de las instalaciones de esa vía estrecha. No será hasta 1992 cuando lo que hasta ese momento era una simple ilusión y posibilidad se empieza a convertir en auténtica realidad. Gracias al empeño que los diferentes municipios involucrados pusieron en el proyecto, se pudo llegar a lo que hoy es toda una realidad como ruta alternativa.

Siguiendo el ejemplo de otros muchos países, se dotará de nuevos usos de carácter público a aquellos bienes que en su día respondieron a otras finalidades públicas. Esta vez se dará respuesta a las llamadas «necesidades de nueva generación», necesidades relacionadas con el entorno natural, el deporte y el tiempo de ocio.

A la hora de analizar la experiencia de la Ruta del Carrilet, dos son las cuestiones que hemos de extraer como principales; por un lado, la situación jurídica de los bienes que iban a necesitarse para la realización del proyecto y, en segundo lugar, solucionar dudas sobre la titularidad de la nueva ruta.

En cuanto a los bienes, en el momento de hacer efectivo el plan de acondicionamiento, los municipios se encontraron con bienes que ya estaban en manos de algunos Ayuntamientos; otros bienes que aún permanecían en manos del Estado (como bienes patrimoniales en reserva en el patrimonio de FEVE), respecto a los que se acordaron las necesarias compras; y un tercer grupo que había pasado a manos de los particulares, en virtud del derecho de reversión (en estos casos, que fueron los menos, los municipios decidieron presentar rutas alternativas, para evitar así las expropiaciones).

En relación con el Ente encargado de la nueva ruta, la fórmula adoptada fue la del Consorcio (15). A día de hoy, hablamos

---

(15) Los Estatutos del Consorcio Ruta del Carrilet fueron aprobados en 1993 por los diferentes Ayuntamientos. En ellos se definía al Consorcio como «Entidad públi-

del «Consortio Ruta del Carrilet» como auténtico Ente público encargado de la gestión y ejecución de las actividades a las que ha de dar respuesta la nueva ruta verde del Carrilet. El Consortio fue la fórmula jurídica elegida frente a otras fórmulas posibles, como la Mancomunidad, por razones básicamente de participación, y su naturaleza jurídica es, en opinión de la autora, la personificación de una relación interadministrativa (frente a voces que abogan por la consideración de la referida figura como Ente Local).

Al plantearnos la cuestión sobre la titularidad de los bienes que constituyen la Ruta, bienes que tras su desafectación han vuelto a formar parte de la categoría del dominio público, se sostiene que el auténtico titular no es el Consortio, sino todas y cada una de las Administraciones consorciadas (16).

Para poner fin a esta reseña del libro que la profesora CANALS nos presenta, creo estar en la obligación de mostrar mi reconocimiento a esta obra llena de esperanza en el ya clásico Derecho Administrativo. Es cierto que numerosos conceptos y técnicas administrativas perduran con el paso del tiempo, y que es la Historia la que nos lo demuestra, como afirma-se en su día el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA; pero lo que también es cierto es que la sociedad avanza, su motor está en constante funcionamiento, y es en este panorama lleno de novedades en el que hoy por hoy debe mostrar su valía nuestra Disciplina Administrativa (17).

M.<sup>o</sup> Isabel RIVAS CASTILLO

---

ca de carácter asociativo y naturaleza voluntaria, con personalidad jurídica propia, e integrada por los diferentes Municipios del trayecto». Además, en ellos se afirmaba la posibilidad de que al Consortio se integrasen otras Administraciones Públicas, e incluso entidades privadas sin ánimo de lucro.

(16) Junto a tales afirmaciones, no olvidemos que es el Consortio el encargado de conseguir los fines concretos programados, por lo que ha de ser a él a quien ha de reconocerse la titularidad de competencias tendentes a su protección.

(17) La doctora Dolors CANALS AMETLER trabaja actualmente como profesora ayudante de Derecho Administrativo en la

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Estudios de Derecho Ambiental y Urbanístico*, en «Revista de Urbanismo y Edificación», Ed. Aranzadi, Navarra, 2001, 269 págs.

I. La obra objeto de la presente reseña es una muestra más de la intensa y extensa dedicación de su autor al campo del Derecho Urbanístico. Con motivo de un nuevo proyecto de la Editorial Aranzadi, íntimamente relacionado con los temas urbanísticos, este autor ha querido reunir en una obra monográfica algunos de sus artículos que ya fueron publicados, a lo largo de las dos últimas décadas, en diversas revistas jurídicas. Con este volumen se pretende, como él mismo señala en las primeras páginas, invitar a la reflexión sobre cuestiones esenciales relacionadas con el «caótico y malogrado» campo del Derecho Urbanístico.

A través de los diferentes capítulos en que se divide la obra, correspondientes cada uno de ellos a otros tantos artículos que ya vieron en su día la luz, nos vamos acercando de manera cronológica, desde la década de los ochenta, a la realidad tanto jurídica como económica y social que ha ido envolviendo a nuestro «derecho del suelo», y que ha ido forjando las bases de lo que hoy es presente. Podemos ver cómo se han ido sucediendo diversas normas estatales, desde el Texto Refundido preconstitucional de 1976 hasta la actual Ley del Suelo del 98, con la correspondiente reforma del año 2000; vemos, igualmente, cómo se ha llevado a cabo la asunción desde las Comunidades Autónomas de esta materia como competencia propia; cómo nuestro más Alto Garante de la Constitución se ha visto, en no pocas ocasiones, inmerso en debates decisivos so-

---

Universidad de Gerona. La obra que nos presenta ha sido elaborada a partir de una propuesta de investigación del profesor ESTEVE PARDO, iniciativa que tuvo su origen en la tesis defendida por aquélla en noviembre de 1995, tesis que fue escrita en lengua catalana bajo el título: *La desafectació dels bens de domini públic i la seva reutilització per a noves necessitats col·lectives*, por la que obtuvo la máxima calificación académica.