

ñala que, en cualquier caso, la solución ha de venir de manos del legislador, que debe determinar los criterios a seguir sobre el tema, no dejando en manos de la casuística judicial unas decisiones que, por el elevado número de conflictos que generan, exigen de una toma de postura legislativa.

A modo de valoración final, es necesario destacar el contenido práctico de la monografía presentada como consecuencia del análisis profundo y exhaustivo de una voluminosa jurisprudencia cuyas referencias se adjuntan en forma de Anexo. El estudio práctico se encuentra precedido por un detallado estudio del derecho objetivo regulador del régimen local y también de la normativa sectorial en materia de aguas, energía, telecomunicaciones y ordenación del territorio y urbanismo, mostrando la profesora GONZÁLEZ RÍOS un auténtico dominio de las fuentes legales a nivel estatal, autonómico y local, así como de las fuentes judiciales. El tratamiento teórico-práctico pone de manifiesto, en unos casos, las carencias legales en la regulación básica del régimen de utilización de los bienes de dominio público municipal, carencia que nos conduce de la discrecionalidad administrativa a la discrecionalidad judicial cuando observamos un tratamiento distinto de los Tribunales ante situaciones iguales por la falta de unos criterios claros en la resolución del conflicto; igualmente, la autora pone de manifiesto la falta de claridad y las contradicciones de las previsiones legales, así como la descoordinación de las leyes sectoriales. Pero la verdadera esencia de la monografía radica en el espíritu de corrección y la aportación de soluciones a los problemas cotidianos.

Carmen María ÁVILA RODRÍGUEZ

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, LORENZO:
Méritos o Botín y otros retos jurídicos de la democracia, Ed. Aranzadi, S.A., Navarra, 2000, 380 págs.

I. Muchas han sido las novedades y muchas las experiencias vividas a lo

largo de las últimas décadas impregnando de frescos aires el panorama del Derecho, y por supuesto del Derecho Administrativo. Desde que iniciase su andadura en esta disciplina jurídica a principios de los sesenta, el profesor MARTÍN-RETORTILLO ha trabajado e investigado en temas jurídicos de indudable trascendencia con el afán constante de suscitar en el lector la correspondiente reflexión; con ese mismo propósito han sido recopilados en este volumen diversos estudios que, en los últimos años, su autor ha ido presentando en diferentes foros.

Democracia, Unión Europea, Comunidades Autónomas, «nuevos» derechos constitucionales, son algunos de los acontecimientos que con gran intensidad se han sucedido y de los que ahora somos receptores a través de valiosas obras como ésta. Un sinfín de nuevas realidades que con la esperanza de servir de razón académica se muestran a lo largo de casi cuatrocientas páginas. Una serie de capítulos en los que, de la mano del profesor y de su experiencia, nos acercamos a cuestiones variadas; nos adentramos en un campo de diversidad temática en el que estarán presentes estudios sobre las Administraciones territoriales en su dimensión más amplia, separación de Poderes y necesaria limitación entre ellos, personal al servicio de la Administración, derechos de cobertura hoy constitucional, son éstos, entre otros, algunos de los temas que con propósito investigador y docente fueron analizados por el autor en los últimos treinta años, y que hoy ha querido recopilar en la obra que recensamos.

II. El título del libro define perfectamente el objeto del mismo. Son muchos los cambios que la democracia, y «en la democracia», han ido forjando la realidad en la que ahora vivimos. Nuevas concepciones, nuevos valores, preocupaciones sociales, culturales, económicas, y por supuesto jurídicas, han llegado a convertirse en verdaderos nuevos «retos» para juristas, economistas o sociólogos de finales del siglo xx.

La obra está estructurada en quince capítulos, en los que se han transcrito trabajos originarios de años de esfuerzo

investigador; a modo introductorio, el autor va mostrándonos una pequeña relación de circunstancias que rodearon el nacimiento de cada uno de ellos y, de esta forma, el lector puede verse trasladado al tiempo en que fueron redactados. Su prosa directa, claridad literaria y cúmulo de sabiduría hacen de ella una obra digna de admiración entre juristas. Cinco son las partes en que podemos dividirla; y, a pesar de no seguirse un hilo conductor temporal, las claves temáticas que en sus diferentes capítulos son tratadas nos sirven de guía suficiente en la sistematización de la obra. El personal al servicio de las Administraciones públicas (caps. 1, 2 y 14); la separación e interrelación de Poderes Públicos, sus controles, sus limitaciones (caps. 3 y 4); la Administración territorial, las relaciones entre Estado y CC.AA., junto a su enfoque europeísta (caps. 6, 7 y 8); derechos «de moda», desde los derechos fundamentales más clásicos hasta derechos «novedosos» necesitados de protección (paisaje, medio ambiente...) (caps. 5, 12, 13 y 15); todo ello, junto a curiosas críticas frente a la constante avalancha productiva de normas en los últimos años (en muchos casos reflejadas en ese tono satírico-humorístico tan característico del autor) (caps. 9, 10 y 11).

III. En un Estado democrático como el nuestro, donde el sistema funcional se caracteriza por la objetividad, el mérito, la capacidad, hablar del sistema decimonono del *spoil system* parece estar fuera de lugar. Cuando ya contábamos con una Constitución en cierto modo asentada, una Constitución victoriosa en esa adaptación crucial como fue el ingreso de España en la Unión Europea, es en ese momento cuando el autor decide indagar en la legislación vigente para llegar a la conclusión que en ese mismo sistema funcional tan «democrático» pueden encontrarse variantes que perfectamente encajan en aquel concepto ya olvidado (un sistema basado en el nombramiento del personal al servicio de las Administraciones públicas conforme a criterios de realidad política). Es cierto que en muchas ocasiones resulta difícil apreciar dónde termi-

na el espacio de lo funcional y dónde comienza el de lo político (el autor no ha querido dejar pasar la oportunidad de recoger en uno de sus capítulos un artículo publicado en un semanario aragonés en el que trataba el problema de los tránsfugas políticos), pero, como se señala en la obra, esa dificultad no puede impedirnos buscar y encontrar soluciones. Sin establecer juicios de legalidad o constitucionalidad al respecto, puesto que tales casos tienen cabida en nuestro Derecho constitucional, el profesor nos muestra ejemplos actuales de los llamados «puestos de confianza política» en todas y cada una de las Administraciones territoriales (aunque el centro de atención lo acapara la Administración local). Junto a éstas se ha querido hacer hincapié en uno de los «terrenos» administrativos en el que el sistema del *spoil system* ha podido alcanzar verdadera virtualidad en los últimos años, terreno que no es otro que el de la Administración Institucional (tomando en este ámbito «forma» «cómodamente» el fenómeno de la huida del Derecho Administrativo). El reparto de funciones de la Administración (evitando el *lottizzazione* italiano) no puede poner en entredicho principios constitucionales tales como el de mérito y capacidad, ni alterar principios básicos de una «ética pública» necesaria, al más puro estilo francés; es preciso que en el sector público se establezcan y se respeten unos mínimos códigos de conducta por su personal, en base a los principios generales de «confianza-desconfianza» hacia el sector.

IV. Partiendo de ese mismo principio a que nos referíamos en líneas inmediatamente precedentes, nos acercamos al segundo de los bloques en que hemos dividido la obra. La asunción constitucional de la división de Poderes, sobre la base esencial de la teoría de Montesquieu, será el punto de partida elegido en varias ocasiones por el profesor MARTÍN-RETORTILLO para reflejar la necesidad de interrelación entre los diversos Poderes públicos. Centrándonos mayormente en el control al Poder Ejecutivo, a la Administración, y yendo desde el control por el Parlamento, el Defensor

del Pueblo, o el Tribunal de Cuentas, recordaremos principios tales como el de legalidad y discrecionalidad administrativa; nos hará partícipes de reflexiones personales sobre el panorama real y actual del control de la Administración por Jueces y Tribunales (tomando como base el tan mencionado art. 106.1 de la CE); un sistema de control en el que el factor humano, muchas veces olvidado, es imprescindible. Es impensable que los problemas, maticemos, los grandes problemas que la Administración de Justicia presenta hoy día, se resuelvan sin contar para ello con «Jueces de calidad» (en cuanto a personal especializado en materia contencioso-administrativa); pero el autor, al igual que el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, considera que en ese afán por encontrar soluciones a los miles de asuntos aducidos de dilación resolutoria en las Salas de este Orden, tendrían que plantearse medidas en fases previas al control judicial; lo que se conseguiría, además, mediante un personal al servicio de la Administración hacedor correcto de sus funciones.

V. Adentrarse en el vasto campo de las Administraciones Territoriales es tan apasionante como resbaladizo (caps. 6, 7 y 8). Veremos reflejado en la obra el deseo de sincronización normativa Estado/Comunidades Autónomas, pasando por el principio alemán del *Bundestreue* o lealtad federal (en nuestro caso, lealtad al Estado), hasta llegar a la teoría de los «vasos comunicantes» en el ámbito europeo. Apreciaremos la preocupación generalizada en el sector administrativo por situaciones tales como la protagonizada, ya hace unos años, por nuestro más alto garante e intérprete constitucional en Sentencias tales como la 118/1996, de 27 de junio, y la STC 61/1997, de 20 de marzo. Es cierto que materias respecto de las que se predica la unidad de mercado puedan ver sacudidos sus pilares por la existencia de enfoques equívocos regionalistas (transporte y urbanismo); porque alcanzar altos grados de armonización entre las normas estatales y autonómicas no supone detrimento alguno de las potestades regionales, sino, al contrario, estaríamos ante legisladores conscientes y

consecuentes con el ideal europeo, con la realidad jurídica de nuestro tiempo y, sobre todo, comprometidos con la seguridad jurídica del ciudadano, que es en definitiva el soporte y destinatario final de esas normas. Principios comunitarios como la «aproximación de legislaciones» no sólo han de predicarse respecto a los Estados integrantes de la UE, sino que ese mismo principio ha de servir de freno, ya a nivel interno, a las constantes fragmentaciones y duplicaciones normativas que en nuestro país se están viviendo desde el comienzo del proceso autonómico. Llegados a este punto, merece especial mención un capítulo (cap. 6) que el autor dedica al comentario, que ya en su día presentó en esta misma REVISTA (núm. 145), al libro del profesor GÓMEZ ORFANEL relativo a las quince Constituciones europeas.

VI. Varios son los mecanismos y formas de participación en las Administraciones públicas reguladas en nuestro ordenamiento jurídico a día de hoy, todos ellos sobre la triple base de principios tales como el de legalidad, eficacia y medialidad de la Administración. Muchas son las muestras de esta preocupación que el constituyente quiso recoger en nuestra Ley Fundamental, como muchos los reflejos que a lo largo de la normativa de desarrollo pueden apreciarse. Antes de que fuese aprobada la Constitución de 1978, y sobre la base de la legislación de aguas del siglo XIX, ya se abordaron con entusiasmo doctrinal cuestiones relativas a la participación de los ciudadanos en las Administraciones Públicas, dejando entrever la loable sincronización entre las preocupaciones intelectuales y las necesidades reales. Se trata de una idea que ha calado hondo entre legisladores y estudiosos; el administrado pasa a convertirse en «ciudadano», en parte integrante de un todo, de un proyecto en el que él es una pieza fundamental y activa. Es ésta la idea que el autor nos hace llegar a través del apasionante «viaje» por la normativa constitucional, primero, para más tarde descender a la legislación vigente. Normativa sobre el derecho a la educación, iniciativa popular, ámbito del agua, consumidores y usuarios, régimen local,

son algunas muestras y, en ellas, diversas las fórmulas que se han diseñado para promover y asegurar la participación ciudadana en las Administraciones. Se ha huido de formas rígidas, siendo posible la mutabilidad como nota característica en esta idea, y muestra de ello son los dos ejemplos que el profesor ha querido recoger en la obra: por un lado, la participación de los funcionarios a través de la figura de la negociación colectiva y, en segundo lugar, la publicidad de las sesiones municipales.

En línea, el autor analiza problemas tales como el del paisaje, el medio ambiente y derechos que se derivan de las ciudades, como organizaciones administrativas que son. Es en estos artículos donde, junto a criterios objetivos e investigadores, el autor nos muestra sentimientos personales, es en ellos donde veremos cómo preocupaciones doctrinales son en muchos casos preocupaciones también propias. Desde la protección necesaria del paisaje, reflejo de inquietudes; la alabanza que hace del constituyente respecto al medio ambiente, hasta el proyecto de Carta de las Ciudades al tiempo de celebrarse el decimoquinto aniversario de la Declaración de Derechos Humanos de 1948, vemos cómo para el autor las cuestiones relacionadas con los derechos fundamentales son un baluarte necesario y necesitado de apoyo y protección. No está de más, al contrario, tenemos que ser conscientes de la valoración que sin reparo hemos de prestar a los derechos humanos; recuerdo, en cierto modo con nostalgia, cómo durante mi primer año de licenciatura uno de mis maestros explicaba que el pilar básico, el soporte esencial de todo el Derecho, y por supuesto de las relaciones jurídicas y su regulación, es el Ser Humano, el Hombre, y de él sus derechos fundamentales.

VII. En el último bloque podemos agrupar varios capítulos en los que se nos hace partícipes de intervenciones llenas de emotividad personal, en los que el autor ha querido recoger sentimientos tales como la admiración tantas veces confirmada y demostrada a su maestro, el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, como su «asombro» por el cambio del

«paisaje» general de nuestra Disciplina, desde el factor humano (en constante crecimiento) hasta los conceptos (unos conceptos cada día más frágiles) («*De mi jornada*», XII Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo). Reflexiones testimoniales, alguna de ellas inédita hasta la fecha («*Revoltijo legislativo*», palabras leídas en octubre de 1998 en el Colegio de Abogados de Madrid con ocasión de la presentación de la nueva edición del Código de las Leyes Administrativas de los profesores D. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y D. José Antonio ESCALANTE), en las que veremos cuestiones varias, desde la trayectoria profesional *a grosso modo* de su autor hasta consideraciones personales sobre cambios normativos como los allegados con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

VIII. Desde el primer momento, la conexión con la obra, con los temas que en ella se tratan, fue inmediata; pero esa inmediatez, quizá por mi necesidad de fuentes de conocimiento constante, se convirtió en una conexión real al tiempo que iba adentrándome más y más en ella, en cada uno de sus capítulos. Concluir una reseña de una obra como ésta, en la que se han recogido estudios varios de un mismo autor a lo largo de diversas décadas, no es tarea fácil; pero sería contrario al estilo propio del autor hacerlo de una manera rebuscada y compleja. Es conocida, y reconocida, la maestría con la que el autor estudia, analiza y transmite sus conocimientos y reflexiones; en esta obra, de nuevo, he podido confirmar tal realidad.

M.^o Isabel RIVAS CASTILLO
Dpto. Derecho Administrativo
de la UCM (Fac. de Derecho)

VV.AA. (DE LA QUADRA-SALCEDO, Tomás, coord.): *El régimen jurídico de la comunicación local*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2002, 234 págs.

A lo largo de 1998 se desarrolló en Barcelona el Seminario de Comunica-