

La solución a este problema tal vez pase por la propuesta laborista de integrar en el Derecho del Reino Unido el Convenio Europeo de Derechos Humanos, tal y como ha sido proyectado en el documento *Bringing Rights Home*, de Jack STRAW y Paul BOATENG.

Los dos últimos capítulos, elaborados por los editores (Peter LEYLAND y Terry WOODS), sintetizan los propósitos expresados a lo largo del libro en la idea de refundar la teoría del Derecho público con una perspectiva histórica que tenga en cuenta la necesidad de dar una respuesta alternativa al modelo de DICEY. El capítulo 16 reseña las contribuciones más influyentes al Derecho administrativo desde finales del siglo XIX hasta el nuevo funcionalismo de los setenta, mientras que el capítulo 17 expone las tendencias más recientes, analizando las aportaciones de ALLAN, LEWIS, CRAIG, HARLOW y LOUGHLIN, tal vez las voces más relevantes del momento actual. LEYLAND y WOODS terminan respondiendo afirmativamente a la pregunta sobre la necesidad de un nuevo paradigma para el Derecho público, un nuevo paradigma que debe surgir del choque de fin de siglo entre la modernidad y la postmodernidad.

El mar de fondo que denota el Derecho administrativo inglés, bien reflejado en este libro, es la mejor prueba para demostrar el final de la era del paradigma enunciado por DICEY en su *Introduction to the study of the law of the Constitution* (1885): la inexistencia de Derecho administrativo en Inglaterra. Los viejos dogmas han sido ya rebasados, gracias a una aproximación más pragmática a la realidad política y social actual. Es hora de mirar hacia el futuro del Derecho público —también del nuestro— teniendo en cuenta la evolución de otros sistemas que cada vez nos son más próximos y que siempre tienen algo que enseñarnos. Nuevos horizontes se abren a quienes se aproximen a las páginas de esta obra con el deseo de afrontar los retos del siglo XXI.

Ricardo RIVERO ORTEGA
 Profesor Titular
 de Derecho Administrativo
 Universidad de Salamanca

MARTÍN REBOLLO, Luis: *Leyes administrativas*, Aranzadi Editorial, Colección «Códigos Básicos». 5.ª ed., Pamplona, 1999.

I

Mi primer contacto con Luis MARTÍN REBOLLO se produjo en las aulas de la Facultad de Derecho de Zaragoza cuando transcurrían los decisivos años de la transición política —fue concretamente durante el curso 1977/1978—, en un momento en el que yo era alumno de cuarto curso de la Licenciatura y él un flamante Profesor Adjunto de Derecho Administrativo. A la mencionada Facultad se había incorporado algunos años antes de la mano de su maestro, el Profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, y en la misma transcurrieron los años centrales de su maduración como docente e investigador (1).

Recuerdo todavía muy bien aquellas clases suyas en las que el Profesor MARTÍN REBOLLO apuntaba ya perfectamente todas las cualidades que luego ha podido desarrollar y transmitir a lo largo de su fecunda andadura universitaria. Entre ellas, esa gran agudeza para penetrar en el análisis de los temas a nivel de detalle, sin que ningún dato relevante escapara a su capacidad de observación aunque estuviera en la «letra pequeña» de las disposiciones de inferior rango. Capacidad analítica que no le llevaba nunca a perder de vista los soporíferos conceptuales de los temas y las nece-

(1) Licenciado en Derecho por la Universidad de Valladolid, inició su carrera académica en la Facultad de Derecho de Salamanca en el curso 1969/1970, bajo el magisterio del Profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, entonces Catedrático de Derecho Administrativo en dicha Facultad. A la Facultad de Derecho de Zaragoza se incorporaría en el curso 1971/1972 —a la vez que lo hacía L. MARTÍN-RETORTILLO— y en ella permaneció hasta la obtención de la plaza de Profesor Agregado de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de Cáceres en 1981. Actualmente es Catedrático de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de Santander, de la que ha sido Decano durante una larga etapa.

sarias visiones de conjunto, de modo que la frondosidad de los materiales normativos y jurisprudenciales que manejaba no le impidían «ver el bosque» y transmitir a sus alumnos esas visiones de conjunto. Unas visiones en las que no faltaban, además, elementos del contexto en el que se desenvuelven las regulaciones del Derecho positivo, y en particular los encuadramientos históricos y los datos de la realidad social necesarios para aproximarse al funcionamiento efectivo de las instituciones en el terreno de la práctica. Todo lo cual, unido a su fluidez comunicativa y a su preocupación pedagógica, hacía de él ya entonces un profesor con amplio «recorrido», capaz de interesar por igual a los alumnos de la Licenciatura y a los profesionales en ejercicio, tanto en la función pública como en la abogacía o la carrera judicial, y, por supuesto, a los colegas universitarios.

II

Todas estas cualidades lucen con fuerza en la recopilación legislativa que bajo el título *Leyes administrativas* viene preparando Luis MARTÍN REBOLLO para su publicación en el marco de la Colección «Códigos Básicos» de Editorial Aranzadi y que ha conocido ya cinco ediciones desde su primera aparición en 1995 —la 5.^a edición, última por el momento, está fechada en septiembre de 1999—, y en la que el mencionado profesor vuelca todo su amplísimo acervo de conocimientos y su dilatada experiencia docente en muy diversos foros.

Se trata de una obra caracterizada por unos rasgos que le dotan sin duda de un perfil muy peculiar dentro de un «género» —el de las recopilaciones legislativas— que ha venido teniendo en el ámbito del Derecho Administrativo español muy ilustres obras de referencia, dotadas de un nivel de calidad material y formal difícilmente igualable (2). Un perfil

peculiar marcado, sin duda, por la declarada voluntad explicativa y pedagógica con la que el libro está concebido y que recorre las 2.372 apretadas páginas de que consta.

En efecto, si hubiera que subrayar algunas de las características más notorias que informan la obra habría que mencionar necesariamente las siguientes:

1) La marcada impronta pedagógica de la recopilación aflora, en primer lugar, en el propio criterio que preside la selección y reproducción de las disposiciones que incluye: la selección que se hace es necesariamente limitada en el número de disposiciones que se reproducen, pero incorpora el articulado completo de las mismas —salvo muy escasas excepciones— y recoge siempre las Exposiciones de Motivos —de modo que el lector tiene acceso a las explicaciones que el propio legislador proporciona sobre el contenido y objetivos de las leyes—, incorporando también un sumario o índice en el que se refleja la estructura sistemática de cada disposición, para facilitar una visualización global del contenido de las mismas.

2) Pero el sentido pedagógico de la obra se refleja también, en segundo lugar, en lo que constituye su «valor añadido» fundamental: las muy abundantes notas y referencias que incorpora, bien en forma de anotaciones en relación con

como a otras recopilaciones legales de alcance más reducido o de carácter sectorial que los mismos autores han elaborado sobre la base de los mismos postulados metodológicos, entre las que destaca su *Legislación administrativa básica* (1.^a ed., 1975; 6.^a ed., Civitas, Madrid, 1996). Obras que han constituido herramientas de trabajo imprescindibles para muchas generaciones de juristas, tanto en el ámbito académico como en el ejercicio profesional (véanse al respecto las reflexiones hilvanadas por L. MARTÍN-RETORTILLO con ocasión de la presentación de la 11.^a ed. del *Código* citado, incluidas en su reciente libro *Méritos o Botín y otros retos pendientes de la democracia*, Aranzadi, Pamplona, 2000; concretamente en págs. 323 y ss., bajo el título «El revoltijo legislativo»).

(2) Me refiero naturalmente al *Código de las Leyes Administrativas* que han venido publicando Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y José Antonio ESCALANTE desde 1966 (11.^a ed., Civitas, Madrid, 1998), así

preceptos concretos o como «notas introductorias» a los diferentes textos legales o a determinados apartados de los mismos. Unas notas caracterizadas por la gran riqueza de la información que contienen (con múltiples referencias a normas internacionales, comunitarias, estatales y autonómicas, así como a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional e incluso a determinadas líneas jurisprudenciales del Tribunal Supremo), como sobre todo por su gran valor explicativo y orientativo, sin que en ellas se eluda ninguna cuestión de interés para estudiantes y operadores jurídicos, aunque se trate de cuestiones intrincadas en las que resulta difícil o comprometido ofrecer una síntesis informativa sobre las mismas. La verdad es que uno no esperaría encontrar en una recopilación de leyes administrativas explicaciones sobre cuestiones tales como la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal, sobre el sistema de fuentes del Derecho comunitario y su incidencia en el Derecho de los Estados miembros, sobre la problemática del control jurisdiccional de los «actos políticos» del Gobierno, o sobre el alcance del principio constitucional de presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador —por poner tan sólo algunos ejemplos—. cuestiones que hubiera sido cómodo *rehuir* en una obra que se presenta en el mercado como una compilación de leyes. Y, sin embargo, todas estas cuestiones se abordan —entre otras muchas, por supuesto—, obviamente, sin pretensiones de satisfacer a quienes aspiren a tratamientos monográficos de las mismas, pero con orientaciones siempre útiles redactadas sobre la base de una información rigurosa y con un gran sentido práctico.

3) En algunos casos, las Notas introductorias que preceden a algunas leyes se han transformado en «Estudios preliminares», con un tratamiento de los respectivos temas de mayor envergadura que adquiere unas dimensiones y un porte sin duda más propios de un Manual que de una recopilación legislativa: se trata de los estudios sobre *La Constitución de 1978: elaboración, significado e incidencia en el ordenamiento jurídico general*, y sobre *El Tratado constitutivo*

de la Comunidad Europea, Tratado de la Unión Europea y Tratado de Amsterdam, el Estudio preliminar y esquema de la organización de la Administración general del Estado y de la estructura orgánica básica de los diferentes Ministerios, la Introducción a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y el Estudio preliminar de la *legislación sobre suelo y ordenación urbana*.

4) Destacaría también, por otro lado, la visión unitaria del ordenamiento que impregna la obra: una visión en la que el ordenamiento jurídico se concibe como una unidad encabezada por la Constitución y en la que el Derecho Administrativo se contempla como un sector abierto y dotado de intensas conexiones con otras ramas del Derecho. Ello se percibe, por supuesto, en las ricas y matizadas anotaciones a la Constitución —que desbordan con mucho lo que sería un planteamiento «administrativista» en sentido estricto—, pero también en el amplio tratamiento de algunos temas financieros (por ejemplo, el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas) o en las numerosas referencias a preceptos del Código Penal o a normas civiles, procesales o del Derecho orgánico judicial.

5) Y, al margen de ello, merece resaltar también la incorporación de numerosos datos e informaciones de carácter complementario sobre nuestra realidad institucional (resultados electorales, composición del Tribunal Constitucional, estimaciones sobre el número de los empleados públicos, cifras oficiales de población, etc.), así como la rigurosa actualización de la obra. Actualización que se hace posible por un seguimiento muy atento de la evolución del extensísimo campo normativo y jurisprudencial acotado por la obra y por la renovación con periodicidad anual de que la misma ha venido siendo objeto.

Declarado sentido pedagógico, riqueza y utilidad de la información contenida, visión unitaria del ordenamiento, rigurosa actualización, son por tanto los ingredientes más notorios de esta original presentación de los textos normativos más relevantes del Derecho Administrativo español. En ella late, por lo

demás, esa búsqueda —a la que el propio MARTÍN REBOLLO se ha referido en otro lugar— de un equilibrio entre la «información» y los «principios» al que debe aspirar el jurista, a pesar de las dificultades que ello presenta en el contexto actual (3). Es, a mi juicio, la voluntad de contribuir a este equilibrio lo que explica que en la misma obra podamos encontrar exposiciones sobre temas de fuerte calado conceptual (así, el valor normativo de la Constitución, el concepto de ley orgánica y sus relaciones con la ley ordinaria, o el alcance de la competencia estatal para la formulación de bases según la jurisprudencia constitucional), junto con desarrollos sobre temas de marcado interés práctico (por ejemplo, sobre el modo de practicarse la notificación de los actos administrativos), y ello sin perjuicio del tono reflexivo y prospectivo que aflora en algunos párrafos de la obra y en particular en los «Estudios preliminares» (así, en las consideraciones sobre las perspectivas futuras de la Unión Europea o sobre la congestión que ha venido padeciendo la jurisdicción contencioso-administrativa en España). Todo lo cual se incluye en la misma obra en la que pueden encontrarse también datos muy detallados y actualizados sobre la organización de la Administración General del Estado y los Organismos de ella dependientes y que

(3) En estos términos se ha expresado en su reciente trabajo «1978-1998: Veinte años de Derecho Administrativo post-constitucional», en el vol. col. *20 años de ordenamiento constitucional. Homenaje a Estanislao ARANZADI*, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1999, págs. 239 y ss., 339:

«en ocasiones resulta que quien tiene la información no posee la formación para reciclarla. Mientras que quien tiene el peso de los principios, los fines, la historia y los criterios, no dispone de una información que convierte en historia lo que ayer era de indudable vigencia. Ser jurista acaso consista hoy más que nunca en ser un hombre de principios. Pero paradójico es razonar con principios cuando puede suceder que falte información o que la nueva niegue o mate los principios».

incorpora, asimismo, las últimas «ocurrencias» introducidas por las Leyes de acompañamiento.

Fácilmente puede comprenderse por ello que la obra admite diferentes aproximaciones o «modos de empleo» en función de las características e intereses del «usuario»: desde el primer aprendizaje de quienes se inician en los estudios del Derecho, a la consulta concreta de las disposiciones legales en la práctica profesional en el ámbito del Derecho Administrativo o, incluso, su utilización como punto de arranque para indagaciones de mayor calado —habida cuenta de la riqueza de las referencias normativas y jurisprudenciales que incorpora—.

III

En realidad puede decirse, a la vista de cuanto queda apuntado, que nos encontramos ante una suerte de «engaño» editorial, pero en un sentido inverso al que con alguna frecuencia se produce en el mundo de la producción editorial: el libro no ofrece menos de lo que anuncia su presentación externa —como sucede en no pocas ocasiones—, sino que, por el contrario, contiene mucho más de lo que cabría esperar en un principio. Con el formato de una recopilación legal y bajo el escueto y modesto título de *Leyes administrativas*, el Profesor MARTÍN REBOLLO pone en circulación un instrumento de trabajo de gran riqueza informativa, repleto de orientaciones útiles y que incorpora, además, en no pocos casos su propia visión de las cosas.

Así sucedía ya en la primera edición de esta obra —datada en 1995— y así ha seguido sucediendo con las cuatro ediciones ulteriores que la misma ha tenido hasta el momento, a través de las cuales MARTÍN REBOLLO se ha mantenido fiel a su inicial compromiso de proporcionar una herramienta especialmente pensada para las «débiles economías de los estudiantes» (4) que les ayude a aprender a desenvolverse por el ancho y

(4) Según indicaba de modo expreso en el Prólogo a la primera edición de la obra, que se ha reproducido también en las ediciones posteriores.

complejo campo de la legislación administrativa.

Por lo demás, una simple comparación entre las distintas ediciones que la obra ha tenido hasta el momento permite observar un notorio *crescendo* en su contenido que afecta no tanto al número de disposiciones incluidas —que se ha mantenido casi invariado— cuanto a las informaciones y referencias incorporadas a sus anotaciones —que se han ido incrementando en las sucesivas ediciones— y a la transformación de algunas «Notas introductorias» en «Estudios preliminares» (5). Lo cual revela una clara progresión de la obra hacia lo que constituye en realidad una peculiar simbiosis entre el «Manual» de la asignatura y el compendio de legislación.

Me permito por ello utilizar las páginas de esta REVISTA para felicitar al profesor MARTÍN REBOLLO por esta obra, que ha cubierto ya brillantemente su primer lustro y a la que deseamos una larga vida —creo que puedo usar aquí un plural que refleja el sentir compartido por muchos colegas—. Es indudable que la apuesta por la continuidad de esta obra constituye un reto de gran envergadura para su autor, pues se trata de una «criatura» cuya manutención y desarrollo exigen trabajos y desvelos en unas dosis que cualquier lector puede intuir, pero cuyas dimensiones exactas sólo las conoce el «padre» de la misma. Pero no menos indudable es que con sus *Leves administrativas*, LUIS MARTÍN REBOLLO

(5) Manteniendo un número de páginas que ha aumentado tan sólo levemente, el incremento sustancial del contenido material de la obra se ha traducido sobre todo en una disminución del tamaño de la letra y en un mayor aprovechamiento de cada página, lo cual introduce sin duda —y éste es el principal reparo que cabe formular— un elemento de dificultad en su manejo al hacerla menos accesible visualmente. Quizás sea justamente esta dinámica expansiva la que plantee mayores dificultades en la futura andadura de una obra cuyo propio proceso de crecimiento y perfeccionamiento podría restarle maniobrabilidad como recopilación legislativa pensada, en principio, para quienes se aproximan por primera vez al estudio del Derecho Administrativo.

está ofreciendo un instrumento de trabajo de primerísima calidad que, bien utilizado, encierra unas enormes posibilidades de aprendizaje, permitiendo que se «acceda a los conceptos desde la lectura directa de las leyes y no al revés» (6). Con ello está prestando un gran servicio a universitarios y profesionales, y especialmente a quienes se acercan por primera vez al estudio de un Derecho Administrativo que sufre con particular intensidad las consecuencias de la aceleración y fragmentación normativa propias de «un mundo de leyes desbocadas» (7).

JUAN PEMÁN GAVÍN

MIGUEZ MACHO, LUIS: *Los servicios públicos y el régimen jurídico de los usuarios*, Ed. Cedecs, Barcelona, 1999, 302 páginas.

1. Si bien es cierto que nuestra doctrina administrativista se ha ocupado con amplitud del concepto y las formas de gestión de los servicios públicos, no es menos cierto que la situación jurídica de los usuarios ha recibido escaso tratamiento hasta muy recientemente. Una de las causas de esta escasa atención, como asegura el autor en la introducción, es el fracaso de los intentos doctrinales en construir la situación jurídica de los usuarios desde el Derecho administrativo debido a la proliferación de servicios públicos sometidos a las reglas del Derecho privado, cuya importancia está creciendo día a día, motivada por el adelgazamiento del sector público, en

(6) Esta es la idea-fuerza que él mismo destaca en su trabajo ya citado «1978-1998: Veinte años de Derecho Administrativo postconstitucional», pág. 350.

(7) Tomo la expresión del título de un reciente trabajo del Profesor E. GARCÍA DE ESTERRÍA, *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Civitas, Madrid, 1999, en el que se recoge el texto del discurso pronunciado con ocasión de su investidura como Doctor *honoris causa* por la Universidad de Málaga.