

co años de Constitución, así como al papel de las Facultades universitarias en la enseñanza del Derecho.

Otra de las novedades de esta edición es el completo y práctico *Anexo* documental que se añade al final de la obra. En él se pueden consultar diversos datos, como las leyes aprobadas en cada legislatura, los resultados electorales desde 1978, los presidentes del Gobierno, del Congreso, Senado, Tribunal Constitucional y otras altas instituciones del Estado, etc. Se incluye, además, una lista de las personalidades políticas y culturales fallecidas desde 1980 hasta 2012, que ilustra bien el contexto social y cultural del que nació la norma constitucional.

4. En definitiva, la edición que aquí se reseña constituye una obra de referencia imprescindible para conocer en profundidad la norma constitucional y la coyuntura en la que surgió. Una obra en la que se evoca la historia, sí, porque es la que ayuda a entender lo que hoy somos, pero que no se queda sólo en el pasado, sino que, muy al contrario, analiza el presente y plantea perspectivas de futuro. No falta, por ello, una mención a temas de plena actualidad como el de la reforma constitucional. Pero estas cuestiones se plantean siempre desde el prisma propio de un académico, esto es, enmarcando cada problema en su debido contexto, desde un estudio objetivo y pausado de la realidad —que siempre es más compleja que la visión simplificada que con frecuencia suelen ofrecer los medios de comunicación— que permita obtener conclusiones no precipitadas.

Son muchas, pues, las sugerencias a las que invita este libro. Para concluir, tan sólo me gustaría resal-

tar una de ellas, por su especial actualidad. En efecto, a poco que uno vuelva la vista atrás y repase nuestro pasado más reciente, advierte que en los momentos verdaderamente críticos, como lo fueron los años de la transición y como lo es, en otro plano, el de la grave crisis que atravesamos, sólo con un amplio consenso, sólo con pactos políticos de altura que dejen a un lado los partidismos y expresen un auténtico compromiso *común*, se puede salir adelante. La Constitución de 1978, que ahora cumple treinta y cinco años, es el mejor ejemplo de ello.

Nuria RUIZ PALAZUELOS
Universidad de Cantabria

MEILÁN GIL, José Luis: *Categorías jurídicas en el Derecho administrativo*; Iustel, Madrid, 2011, 319 págs.

Admirable fecundidad intelectual la de estos años del profesor José Luis MEILÁN, tras su jubilación oficial como Catedrático de Universidad, que puso fin a su intensa dedicación al Rectorado de su Universidad de A Coruña y a una sucesión de responsabilidades y compromisos absorbentes que fueron jalonando su densa vida académica, profesional y política, de relevante proyección nacional y en su patria chica gallega, con creciente incidencia también en el ancho mundo de nuestra comunidad iberoamericana. Son décadas de experiencia, de estudio y de lecturas, de análisis, de intercambios de criterios y opiniones, de reflexión, de tensión intelectual sostenida lo que viene aflorando como

fruto maduro en sus libros. Hay todo un caudal de trabajos y escritos que cubren el largo período de su vida activa, con variadas referencias que acreditan la amplitud y solidez de las fuentes empleadas, y que subyacen a sus aportaciones de ahora, fruto de nueva reconsideración y contraste con las ideas y realidades de esta época actual que va tejiendo el siglo XXI. Nos desvela así un pensamiento jurídico sólidamente sedimentado, acrisolado en su confrontación, explícita o implícita, con otras percepciones, que encara prácticamente todas las cuestiones más relevantes que en una perspectiva general suscita el Derecho público contemporáneo, y más concretamente el administrativo. En no pocos aspectos —los más— se apreciará su coincidencia con la que hoy es patrimonio intelectual común de iuspublicistas en general y administrativistas en particular; pero brotan por doquier en su obra acentos propios de dimensiones generales o propuestas específicas sobre instituciones o regulaciones concretas, que podrán convencer o no pero personalizan, sin duda, su contribución y la avaloran aún más, por encima del positivo atractivo que ya de por sí tienen las síntesis que pueden ofrecerse desde el depurado saber que permiten los muchos años de una vida intelectualmente bien aprovechada.

El libro que nos satisface comentar ahora es quizás el que más plenamente responde a lo que queda apuntado de entre los que se han venido publicando de su autoría en estos últimos años. El certero título que se le ha dado expresa plenamente su contenido y su intención, que el mismo autor explica y justifica, por lo demás, en el primero de sus capítulos, dedicado precisamen-

te a dar cuenta de la importancia de «la construcción de categorías en el Derecho administrativo» y de hacerlo con la perspectiva conceptualizadora y el método adecuados, apropiados para este *ius commune* que es esta rama del Derecho público en su exigencia de conformación jurídica de la Administración pública y de su actuar.

Nos parece particularmente necesario subrayar en estos tiempos esta importancia, frente a la posible difusión de cierto pragmatismo más o menos escéptico o relativista, impregnado de un supuesto utilitarismo, que marginaría el papel de las categorías, de los conceptos, de la identificación de lo que las realidades jurídicas *son* y exigen o requieren, con la excusa de la movilidad, del cambio, de la heterogeneidad de las soluciones que han de darse a los problemas y necesidades reales. Y debo decir que aplaudo tanto más el sutil alegato de MEILÁN al respecto —que es una afirmación incontestable del papel insustituible de la razón objetiva en el orden jurídico, frente a la veleidad arbitraria— cuanto me consta que, tal vez por su profunda condición galaica, siempre ha sido poco propicio a las formulaciones conceptuales de perfiles muy determinados, demasiado *rectos*, con pocas ondulaciones o curvas, quizás sin suficientes modulaciones o posibles aperturas a su flexibilización o pertinente acomodo. En nuestra larga amistad, en privado o en reuniones públicas institucionales en las que ocasionalmente hemos sostenido alguna posición divergente, se ha referido más de una vez críticamente, en tono siempre amable, a mi propensión que él ha considerado en tales ocasiones precisamente contraria,

atribuyéndola a mi condición de hombre de la Meseta castellana, donde «sólo hay rectas» y «todo es plano».

MEILÁN reivindica, sí, en cualquier caso, el papel de las categorías, pero no sin distanciarse certeramente de posiciones dogmáticas que, al cerrarse obstinadamente en sí mismas, no serían sino la negación misma del rigor científico, abierto como ha de estar éste permanentemente a una franca confrontación razonable con la realidad que trata de aprehenderse y comprenderse, y al consiguiente ajuste conceptual que se demuestre pertinente. Se percibe así el añejo sabor de la sabiduría de un *senior* de nuestra disciplina. Como es bien sabido y ha recordado hace poco Luis MARTÍN REBOLLO con ocasión de rememorar los últimos treinta años del Derecho administrativo español, José Luis MEILÁN forma parte de lo que podría tenerse por segunda generación de la *RAP* o de la eclosión del maduro Derecho administrativo español de nuestra época, que supo dar continuidad y plena efectividad al empeño: un grupo encomiable, ya todo él jubilado —algunos se nos han ido yendo de este mundo—, al que tanto debemos los que vinimos inmediatamente detrás y que se ha hecho ampliamente acreedor al reconocimiento agradecido de cuantos se dedican a esta rama del saber jurídico y aun de toda la sociedad. Varios de entre ellos siguen aún plenamente activos intelectualmente, y hay que desear que puedan continuar así largo tiempo todavía.

Los diez capítulos del libro reproducen específicas contribuciones del autor ya publicadas, en todo o en parte, principalmente entre 2008 y 2010 y, alguna, diez años antes, por

lo común en libros de homenaje y revistas de países iberoamericanos distintos de España, por haber sido suscitadas por eventos acaecidos en la América hispana o también en algún caso en Portugal, en el contexto de su activa participación, especialmente en estos años, en relevantes iniciativas que vienen estrechando las relaciones entre colegas de toda Iberoamérica, con una regularidad, intensidad y efectividad sin precedentes, amén de su antigua relación privilegiada con Portugal.

Cada uno de esos diez capítulos está dedicado a alguna de las categorías jurídicas más capitales para el Derecho administrativo, de modo que, en efecto, el conjunto conforma un espléndido compendio crítico de la parte general más nuclear de esta rama de la ciencia jurídica, comenzando por la misma noción del *Derecho administrativo*, que se aborda en el primer capítulo, a la que siguen, en el ámbito de las fuentes, sucesivamente las del *reglamento* —en su relación especialmente con la ley—, los *principios generales del Derecho* y la *jurisprudencia*, y continuando luego con las del *acto administrativo*, los *contratos públicos*, los *intereses generales* y el *interés público*, el *servicio público*, el *dominio público* y, finalmente, la *regulación económica*.

Imposible destacar aquí, siquiera sucintamente, los enfoques, análisis, síntesis y posicionamientos que la obra contiene sobre cada uno de esos capitales conceptos y sus implicaciones, por los que vale la pena su lectura. En el plano metodológico destaca, en cualquier caso, la atención prestada a la formación histórica de esas categorías y a la experiencia comparada en nuestro ámbito cultural más próximo, así como a la nece-

sidad de su ajuste a la cambiante realidad social, y, sobre todo, su reconsideración a la luz de nuestro orden constitucional actual —que el autor mismo contribuyó a conformar directamente— y de la relevancia central de los derechos fundamentales. Todo esto es lo que hace al libro verdaderamente interesante para todos, y especialmente conveniente, seguramente, a las generaciones más jóvenes de estudiosos del Derecho administrativo, quizás compelidas a centrarse en exceso, con insuficiente perspectiva y tal vez con excesivas prisas, en problemas inmediatos más o menos coyunturales y en la normativa positiva, la jurisprudencia y la doctrina sólo más recientes.

Dentro de los límites del espacio razonablemente previsto para este tipo de recensiones, sólo cabe comentar especialmente alguna de las importantes cosas tratadas en este libro.

En punto a la naturaleza, origen y fundamento del Derecho administrativo, de que se ocupa el primer capítulo, me complace especialmente resaltar la relevancia que reconoce a la contraposición *Derecho público-Derecho privado*, en la que por nuestra parte hemos venido insistiendo en reiteradas oportunidades, y el énfasis en el carácter esencialmente servicial de la Administración —algo que será como un eje conductor de toda la obra—, en el que vienen a insertarse las potestades que le corresponden y toda su actuación, que nunca se ha agotado, desde luego, en su ejercicio, tampoco a los efectos precisamente jurídico-públicos. Vuelve MEILÁN a reivindicar aquí lo que, desde su juventud, fue su específico modo de conceputar el Derecho administrativo en perspectiva más objetiva y funcional

como *Derecho común relativo a la regulación y gestión subordinada de intereses colectivos* (*El proceso de la definición del Derecho administrativo*, ENAP, Madrid, 1967, reproducido en su libro recopilatorio *Administración pública en perspectiva*, Universidade da Coruña, Universidade de Santiago de Compostela, Escola Gallega de Administración Pública, A Coruña, 1996, pág. 60). Un modo de entender el Derecho administrativo que podría tener raíces en las propuestas de DUGUIT —al que se dedican varias páginas en el capítulo del *servicio público*—, pero que han sido cribadas, desde luego, y modificadas bajo otras probables fuentes de inspiración y la propia creatividad del autor. Aun comprendiendo los riesgos que él señala a la definición subjetiva del Derecho administrativo como Derecho de la Administración, no acierto, sin embargo, a entender cómo pueda en rigor acortarse esta parte del Derecho si no es a partir de la Administración pública como específica modalidad del Poder público generada por la separación de Poderes propia del Estado de Derecho contemporáneo y que, por eso mismo, por sí misma, obliga a distanciarse de las concepciones incompatibles con ella en que se traducirían aquellos riesgos.

Los capítulos sobre las fuentes son excelentes síntesis, completas en su brevedad y actualizadas, que no dejan de detenerse adecuadamente en las implicaciones del Estado autonómico y de la integración supranacional europea del Estado español, y donde se encontrarán posicionamientos sobre diversas cuestiones discutidas: el espacio de los reglamentos independientes —aunque en cuanto a los organizativos puede echarse en falta alguna considera-

ción sobre lo que representan al respecto preceptos como el 103.2 de la Constitución—, la relación de los principios generales del Derecho con los derechos fundamentales o, en fin, la pertinencia de entender a la jurisprudencia como «Derecho en acción», superando a ciertos efectos su comprensión como mera «fuente complementaria».

Sintetizando y continuando razonamientos que el autor ha expuesto a lo largo de los años, ya desde los años sesenta y setenta del pasado siglo, el capítulo dedicado al acto administrativo se aborda con vigor y determinación, como merece esa auténtica «categoría jurídica fundamental, incluso central, en la formación y desarrollo hasta nuestros días del Derecho administrativo no anglosajón», como comienza calificándola, citando a OTTO MAYER, HAURIUO o CAETANO. Su planteamiento —en lo que converge con una gran parte de nuestra doctrina— arranca de la necesidad, a su juicio, de situar al acto administrativo en la simple aplicación —y manifestación— del *Derecho*, creando, extinguiendo o modificando *derechos*, pero sin crear *Derecho*, diferenciándose, por tanto, de las normas, también de las administrativas. Es cuestionable, sin embargo, a nuestro parecer, que pueda hacerse una distinción con esta trascendencia entre crear Derecho y aplicarlo, habida cuenta de que —como el propio MEILÁN explica en este libro— en el complejo proceso actual de producción normativa no pocos actos jurídico-públicos, y en concreto los administrativos de contenido reglamentario, crean Derecho a la vez que lo aplican. Y no parece, por otro lado, que muchos actos que crean Derecho por ser normativos no creen con ello mismo derechos, configurándolos

ya como algo directamente exigible, sin necesidades de ulteriores concreciones o particularizaciones. Cosa distinta es, desde luego, que el acto administrativo no normativo, que crea, extingue o modifica derechos sin crear ni modificar el Derecho, tenga su naturaleza específica, muy digna de ser tenida en cuenta, con sus elementos propios, que justifican, ciertamente, y requieren un régimen jurídico en parte distinto —pero no totalmente distinto— del de los actos administrativos normativos que son las llamadas disposiciones generales o reglamentos. La común autoría de la Administración ampara —también en el Derecho positivo— una zona común no poco importante del régimen jurídico de todos los actos administrativos, no normativos y normativos, por relevantes que sean luego sus diferencias.

Estos contrapuntos y otros más que podrían hacerse sobre cada uno de sus capítulos evidencian, en cualquier caso, la importancia de cuanto se trata y se propone en este libro, con sólida armadura y con datos y referencias no siempre contenidos en otras obras generales y que no deben dejarse caer en el olvido.

José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ
Universidad de Valladolid

PALOMAR OLMEDA, Alberto; LARIOS RISCO, David, y VÁZQUEZ GARRANZO, Javier: *La Reforma Sanitaria*; Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, 377 págs.

Alberto PALOMAR OLMEDA nos ofrece una nueva muestra de su fe-