

los bienes a preservar, intentó dar una explicación de por qué la clave de la vida en sociedad consiste en algo tan delicado, aunque tan indispensable, como regular y contener las limitaciones a dicha libertad de cada uno. Es curioso que el desarrollo de esa idea no haya llevado en el Reino Unido a la existencia de una Constitución en el sentido jerárquico del término, siendo así que, a poco que la misma semilla germinó al otro lado del Atlántico, en seguida dio lugar, de la mano de algunos jueces de mente esclarecida, a la primera construcción propiamente jurídica acerca de la superioridad de estas normas sobre el resto del ordenamiento.

Llama la atención en ese contexto la referencia del autor a las guerras civiles, de las que (con expresa referencia a la que en las Islas se conoce como «Gloriosa Revolución» de 1688) se afirma —pág. 31— que, más allá de los sufrimientos que crean, o precisamente por eso mismo, son de ordinario «el comienzo de la sabiduría política».

Por supuesto que en esa materia los españoles, al menos desde la época de Pedro el Cruel y su hermanastro Enrique II, tenemos el triste privilegio de encabezar el *ranking* del número de enfrentamientos. Los tres primeros cuartos de siglo XIX, verbigracia, fueron, más que una sucesión de diferentes conflictos, una verdadera guerra civil continuada, sólo interrumpida de vez en cuando por algunos armisticios. Desde esa perspectiva, y sobre todo teniendo en cuenta lo que pasó luego en 1936, ha querido proclamar ENTERRÍA —pág. 33— unas palabras que bien merecen la reproducción literal: «Al desaparecer el régimen franquista, el panorama de una reapertura del conflicto interminable no sedujo, felizmente, a nadie y todos se mostraron dispuestos a ceder en sus posiciones de base para buscar, entre todos, también, un consenso esencial». Y bien: «Así se abrió entre nosotros, finalmente, un verdadero pacto social lockeano, nunca dado hasta ahora en la época contemporánea, pacto del que todos fuimos protagonistas y que desembocó en el milagro de la Constitución de 1978». Sólo cabe añadir por mi parte una apostilla: que, a diferencia del mo-

delo de LOCKE, aquí el pacto no fue sólo entre individuos, sino también (y sobre todo) entre territorios. O, si se prefiere, entre dos maneras de ver las cosas: los que piensan que España, todo lo plural que se quiera, es una; y los que, por el contrario, entienden que nuestro país, todo lo uno que sea menester, es, más que nada, plural. En el bien entendido de que plural no significa dual. Sevilla, Oviedo y Murcia no son Castilla (ni Madrid) y también forman parte del *mix*.

4. En la vida hay que tomar algunos riesgos, pero, por prudencia, conviene hacerlo con control. Recomendar el estudio de esta nueva obra de ENTERRÍA es algo que se puede hacer sobre seguro. Por el enorme caudal de información histórica que contiene, por el rigor con el que se manejan los datos, por la vivacidad del lenguaje y, sobre todo, por la seriedad con la que el autor compone todos esos materiales, sin dejar de ser fiel al método jurídico más estricto, bien puede decirse de esta nueva obra algo tan sencillo (aunque tan locuaz) como que lleva la marca de la casa.

Antonio JIMÉNEZ-BLANCO  
CARRILLO DE ALBORNOZ

GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V.: *Infraestructuras de Telecomunicaciones y Corporaciones Locales* (Prólogo de Carmen CHINCHILLA MARÍN), Aranzadi Editorial, Pamplona, 1.ª ed., 2003, 297 páginas.

¡Qué lejos quedan las enseñanzas de los profesores Santi ROMANO y Massimo Severo GIANNINI en Italia, y las del querido profesor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER en España! Esa es la primera reflexión que me ha venido al espíritu tras la lectura de este excelente estudio del profesor de la Universidad Complutense de Madrid Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA y, en la actualidad, Secretario General de la misma. Si los autores de la Ley General de Telecomunicaciones (Ley 11/1998, de 24 de abril —LGTel, en adelante—) hubieran evocado siquiera el

nombre de Santi ROMANO, probablemente el resultado legislativo final habría variado en sustancia y se habría entendido de modo correcto la esencia de la expresión «ordenamiento jurídico», que resulta maltratada en buena medida por la norma. El sector de las telecomunicaciones habría sido objeto de una regulación más acertada y eficaz si la LGTel hubiera sido precedida de una atenta mirada a la tesis del ordenamiento jurídico de Santi ROMANO.

Sin embargo, la LGTel parece ignorar la idea elemental según la cual el ordenamiento (sinónimo de institución) precede a las normas, que se integran en el mismo y en cuyo interior adquieren pleno significado, configurándose esencialmente como una estructura organizativa del ente social, o sea, la Administración («el derecho no es una suma de relaciones, sino sobre todo, y antes que otra cosa, es organización», afirmaba el autor mencionado). Por eso sostenía Santi ROMANO la necesidad de enmarcar las normas, resultado objetivo del ordenamiento jurídico, en la totalidad que éste representa, so pena de privarlas de buena parte de su sentido.

Pues bien, la cita viene al pelo para manifestar que el autor de esta ejemplar monografía demuestra a lo largo de sus páginas, con abundancia de datos harto expresivos, cómo la LGTel ha nacido lastrada precisamente por no haber tomado en consideración el ordenamiento jurídico en el que vino a insertarse en 1998, y muy en particular el relevante papel reservado por el mismo a las Corporaciones Locales. Ese es, en efecto, el punto de partida del estudio del profesor GONZÁLEZ GARCÍA, la constatación de que «el legislador estatal, pese a ser consciente de que las infraestructuras de telecomunicaciones trascurren bajo el subsuelo del dominio público local (tal como ocurre con aquellas que plantean mayores problemas, las que componen el denominado *bucle local*), y de que es ahí donde se producen los mayores trastornos a la ciudadanía no se ha preocupado de regular y armonizar los procedimientos que se tramitan en las esferas local y estatal» (*sic*, págs. 31 y 32). Las sospechas se tornan certidumbres tras la lectura del capítulo I de la obra.

Tan legítimo es ese reproche que se reitera en páginas posteriores y que explica una buena parte de los desajustes y deficiencias que están en el origen de las graves dificultades experimentadas por las Corporaciones Locales y operadores para la implantación de las redes públicas de telecomunicaciones, como el dirigido a la legislación urbanística estatal y autonómica por el práctico olvido de las mismas [a salvo quedan, p.ej., la Ley del Suelo de Madrid, de 17 de julio de 2001; vid. al respecto el trabajo de J. M. SERRANO ALBERCA, *Las redes públicas en la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid (Ley 9/2001, de 17 de Julio)*, «RUE» (2001) 4].

El resultado es, ciertamente, desconcertante: a la incertidumbre sobre la normativa aplicable (legislaciones contrapuestas, lagunas, manifestaciones de la denominada «legislación motorizada»...) se une una buena dosis de inseguridad jurídica, amén de una obvia heterogeneidad de soluciones aplicables. Ahí precisamente, en las nada despreciables dificultades que genera la propia regulación incipiente del sector de las telecomunicaciones, origen de una notoria confusión y desconcierto reinantes en ciertos momentos, radica el primero de los méritos de esta obra. Lejos de amilarse ante semejantes problemas iniciales, el autor se crece, se revuelve y, apoyado en lúcidos razonamientos, una argumentación sólida y su propia formación de verdadero especialista en Derecho de las telecomunicaciones, logra construir un trabajo rocoso que se asienta sobre pilares firmes, cuyas propuestas y conclusiones resultan sugestivas y, en muchos casos, convincentes.

Los títulos competenciales concurrentes sobre el campo de las telecomunicaciones, las esferas de actuación de cada una de las Administraciones territoriales intervinientes, la reivindicación por parte de los Ayuntamientos de la asunción de un mayor protagonismo en la determinación de la implantación efectiva de las redes (y en la defensa de los derechos e intereses de los vecinos, habría que añadir, la ocupación de bienes de dominio público (los términos y modos, su alcance y sus consecuencias de todo orden), el ejercicio por parte de los operadores de

su derecho a la ocupación del demanio para instalar su propia red de telecomunicaciones, las repercusiones de índole sanitaria, medioambiental, urbanística o estética, etc., son temas que confluyen en esta obra y que hacen de su lectura una obligación irrenunciable.

Repárese, además, en que el estudio del profesor GONZÁLEZ GARCÍA es abordado con los pies en la tierra, pues viene precedido de un verdadero trabajo de campo y de una larga reflexión plasmada en diferentes trabajos, como los publicados en la «Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación» [*Competencia municipal para la ordenación del establecimiento de redes públicas de telecomunicaciones*, «RUE» (2001) 4; y *La instalación de infraestructuras de telecomunicaciones que utilizan el espectro radioeléctrico ante la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, «RUE» (2003) 7].

Aquí radica su segundo mérito. A su experiencia profesional como docente en numerosos cursos de postgrado sobre esta materia y como organizador y coordinador en otros tantos, se unen una completísima labor de documentación, que abarca la totalidad de las resoluciones de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, y el conocimiento de la ya muy prolija bibliografía, y un intenso intercambio de pareceres con profundos conocedores de los entresijos del sector de las telecomunicaciones desde sus puestos en despachos de abogados o asesorías jurídicas de empresas del ramo. La riqueza de tales fuentes explica lo bien fundado de gran parte de sus opiniones y sugerencias y, lo que es más importante, el sentido común que destila la obra en general.

El tercer mérito del trabajo glosado descansa en el campo de la actividad administrativa elegido. No es fácil añadir algo nuevo a la abundantísima bibliografía existente hoy por hoy, no siempre buena ni necesaria, sobre un sector en permanente proceso de cambio y renovación en los planos jurídico, económico y tecnológico, cuyo impacto social es difícil de evaluar en razón de su dimensión, y que vive una realidad ciertamente paradójica.

Como muy bien resalta la profesora CHINCHILLA MARÍN en su Prólogo a la

obra, el sector de las telecomunicaciones pasa en la actualidad por una situación salpicada de contrastes: si, por un lado, existe una demanda creciente de servicios mayores, mejores y más baratos (acceso más rápido, mayor cobertura y funcionalidad e incremento de prestaciones) y, por otro, hay un correlativo empeño creciente por parte de los operadores por conseguir montar sus redes propias de telecomunicaciones, con el fin de mejorar sus servicios y prestarlos a precios más competitivos, frente a ello se alza un incipiente recelo, cuando no rechazo, a la multiplicación de antenas y cables por muy diversas razones (medioambientales, estéticas, paisajísticas o sanitarias). Todo ello se halla además condicionado por los altibajos financieros de las empresas que operan en este sector, que han afectado seriamente sus planes estratégicos y, con ello, sus inversiones dirigidas hacia el despliegue de sus propias redes de telecomunicaciones. Sin duda, la incertidumbre y la volatilidad constituyen notas características de este campo de actuación económica.

El cuarto mérito de la obra del profesor GONZÁLEZ GARCÍA se refiere al concreto tema de investigación escogido. No se trata sólo de que maneje nociones basilares del Derecho Administrativo, como son la teoría del dominio público (que es preciso ocupar para instalar las redes de telecomunicaciones —págs. 63-69—), el concepto de servicio de interés general, junto al de las obligaciones de servicio público, la ordenación del territorio, el urbanismo, etc. Se trata también de que reivindica la subida al escenario de las telecomunicaciones de las Corporaciones Locales, en razón de lo establecido en la legislación de régimen local (págs. 53 y ss.), y en contraposición con lo dispuesto por la LGTel, y lo sostenido por su primer intérprete, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

Este es un punto muy destacado por conflictivo y polémico, tanto en el plano de la política como en el del Derecho, que el autor aborda con gran rigor y no sin una buena dosis de entusiasmo, del que se infiere que hasta la fecha los Ayuntamientos no han desempeñado el

## BIBLIOGRAFÍA

papel que les corresponde de acuerdo con las competencias que les han sido atribuidas legalmente, que es preciso revisar (como así lo hace el Proyecto de LGTel en tramitación, extremo que el autor subraya).

¿Acaso extrañará a alguien mínimamente familiarizado con el sector de las telecomunicaciones el llamamiento realizado por el profesor GONZÁLEZ GARCÍA para que se emprenda un esfuerzo de coordinación e integración del ejercicio de las competencias locales en la instalación de redes de telecomunicaciones por parte de los operadores, cuando la LGTel está repleta de carencias y lagunas y la posición de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones es reacia a la participación de los Ayuntamientos? No quiere ello decir que el autor se incline a favor de una descentralización del ejercicio de las funciones públicas, en contra de lo preceptuado por la LGTel.

Nada de eso. Lo que en ningún caso sostiene, y eso lo reitera por activa y por pasiva, con acierto y gran sensatez, es que los municipios, en ejercicio de sus prerrogativas, puedan obstaculizar, como así ocurre en realidad, el establecimiento efectivo de las redes de telecomunicaciones. Precisamente el capítulo segundo de la obra resalta que las competencias locales han de ejercitarse con el propósito de asegurar una implantación de las redes que responda a criterios de racionalidad, orden y coordinación y que, al mismo tiempo, sea respetuoso con las facultades dominicales de los propietarios (públicos y privados) de los terrenos objeto de ocupación.

El quinto mérito a destacar estriba en las propias propuestas y soluciones que el profesor GONZÁLEZ GARCÍA esboza a lo largo de su trabajo. Algunas de ellas son novedosas y singulares, pero todas son sugestivas y se formulan cabalmente, con esa naturalidad que es propia de lo difícil, que en el mundo del Derecho se llama sentido común. Así, p.ej., el autor postula con firmeza la compartición de infraestructuras como mecanismo dirigido a aminorar la incidencia negativa de la implantación de redes de telecomunicaciones, desde el punto de vista

ambiental, urbanístico, económico o, incluso, social.

Entiende que constituye un medio inmejorable, frente a las demás alternativas existentes, para conciliar la facultad de los operadores de contar con redes propias de telecomunicaciones, en cuanto expresión de la libre competencia, con la inexcusable tutela de los intereses generales vinculados al urbanismo, al medio ambiente o a la salud pública. ¿Cuántos ciudadanos madrileños no pensarán igual después de esquivar hábilmente, pero no sin sacrificios y pérdidas, las numerosas zanjas abiertas en las vías públicas para la canalización de cables, p.ej., durante meses, en su camino al trabajo?

También es de reseñar su permanente preocupación por la puesta en marcha de todos los medios precisos para garantizar el acceso de todos los usuarios, cualesquiera que sean sus circunstancias económicas, sociales y geográficas, a los servicios de telecomunicaciones en condiciones de igualdad. Sin duda alguna, esta legítima preocupación, que surge de la simple constatación de las prioridades y objetivos trazados en los planes estratégicos de los operadores, no obstante las obligaciones de servicio público que pesan sobre ellos, tiene su reflejo en este ámbito de la instalación de las infraestructuras de telecomunicaciones, tal como expone el autor.

No son pocos, pues, los méritos que reúne esta obra, cuya lectura encierra incuestionablemente un gran interés para iniciados, pero también para profanos. El Prólogo cita unos cuantos más, que evito mencionar aquí. Con todo, no quiero dejar de referirme muy brevemente a algún aspecto de la obra que, a mi juicio no está a la altura de aquellos méritos: me refiero, p.ej., a algunas afirmaciones controvertidas, y también discutibles, como el «absoluto fiasco de la liberalización» (pág. 35), el «absoluto desamparo» de las Corporaciones Locales ante la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (pág. 44) o la «visión centralista» de esta última (págs. 45 y 85). En unos casos por su radicalidad y en otros por su sesgo peyorativo y lo inapropiado del término, dichas expresiones contrastan en el fondo y en la

forma con el discurso ponderado y equilibrado de toda la obra, hasta el punto de chocar desde un primer momento.

En definitiva, la monografía del profesor GONZÁLEZ GARCÍA constituye un trabajo muy bien construido, dotado de una gran solidez tanto en las formas como en el fondo, llevado a cabo con un notorio rigor académico y una metodología impecable, que aborda un tema de la máxima actualidad, ofreciendo un certero análisis de la situación real y un diagnóstico de sus principales males y aportando soluciones y propuestas del máximo interés. El resultado se plasma en una obra que ha de convertirse en una segura referencia para el estudio de este sector en constante estado de cambio.

Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES  
 Profesor Titular  
 de Derecho Administrativo  
 Universidad Complutense de Madrid

MARTÍN REBOLLO, L. (ed.): *Derecho Público de Cantabria (Estudios sobre el Estatuto y el Derecho de la Comunidad de Cantabria)*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2003, 1.162 págs.

I. El libro de cuya aparición se da cuenta en estas páginas se ha publicado con ocasión del vigésimo aniversario del Estatuto de Autonomía para Cantabria, originariamente aprobado mediante la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre. Su edición obedece al impulso del Parlamento de Cantabria, que encomendó la coordinación y dirección del proyecto al Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria, Luis MARTÍN REBOLLO, quien ha sabido rodearse para la ocasión de un grupo de colaboradores de acrisolada valía.

La obra, que se abre con un prólogo del anterior Presidente del Parlamento de Cantabria, al que sigue una somera presentación del director, se divide en seis grandes bloques, que engloban un total de treinta y cuatro trabajos. Así, en el primero de dichos bloques, genéricamente denominado «Introducción», se si-

túa el autogobierno de Cantabria en el marco del Estado de las Autonomías a partir del balance que de la evolución de nuestro sistema autonómico formula el profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA. En el segundo se analizan los aspectos institucionales de la autonomía de Cantabria, partiendo de una visión de conjunto que proporciona el trabajo de Pedro J. HERNANDO GARCÍA. A continuación se examina el ejercicio de las competencias de la Comunidad, abriéndose este bloque con otro estudio de carácter general en torno a la distribución constitucional y estatutaria de competencias, del que es autor Juan Manuel ALEGRE ÁVILA.

La estructura común a los tres primeros bloques —un primer trabajo de alcance general, al que siguen estudios sectoriales— no se sigue en los bloques cuarto, dedicado a «los medios instrumentales y sustrato financiero» del autogobierno cántabro, y quinto, rubricado «una mirada exterior». Dichos bloques no se prestan, por las temáticas sobre las que versan, a reproducir aquella estructura. Diferente es el caso del sexto y último bloque, denominado «Epílogo», integrado por un solo artículo, el de Eliseo AJA, que viene a ser el correlato del balance que en el inicio formula GARCÍA DE ENTERRÍA. Se apunta con ello una cierta lógica circular en la sistemática del libro y, sobre todo, la voluntad de contextualizar el estudio del Derecho Público de Cantabria, enmarcándolo en el debate sobre el momento actual del Estado de las Autonomías.

El libro se cierra con un anexo documental, en donde se reproduce el texto vigente del Estatuto de Autonomía para Cantabria y se relacionan cronológicamente las ciento ochenta y cuatro leyes aprobadas por su Parlamento entre los años 1982 y 2002. Además, el lector hallará un índice general final.

II. Como ya se ha apuntado, la sistemática de la obra —así como el contenido de los trabajos que la componen— ilustra el deseo de situar el análisis del Derecho Público de Cantabria en un marco de reflexión más amplio. Felizmente superada la larga etapa de «excepcionalidad» de la autonomía cántabra, los retos que ahora debe afrontar pare-