

## BIBLIOGRAFIA

la gestión de sus intereses; y iii) una agrupación de Municipios con unos intereses comunes que demandan una gestión propia.

Cierra el autor su libro con un breve pero sustancioso capítulo conclusivo en el que se pone de relieve la evidente necesidad de llevar a cabo una revisión no sólo de las normas estatutarias, sino también de los postulados constitucionales, con el fin de que las autonomías realicen una intervención eficaz en el ámbito local para acabar con la centralización del espacio local y la consiguiente conexión con el espacio regional.

Sólo nos resta decir que estamos ante un magnífico trabajo en el que se realiza de forma minuciosa y rigurosa un tratamiento global del espacio comarcal desde la perspectiva jurídica. El interés de este volumen reside fundamentalmente en el hecho de que es el primer estudio completo sobre la Comarca. Es un trabajo con vocación agotadora, en el sentido de que trata de abordar todos los problemas que desde una perspectiva jurídica plantea la cuestión comarcal. Por todo ello, este libro viene a cubrir una parcela del Derecho administrativo que, si bien había sido abordada en estudios parciales muy estimables, adolecía de un tratamiento global como el que nos ofrece el Profesor FERREIRA FERNÁNDEZ. No sólo se analiza pormenorizadamente toda la normativa existente a nivel estatal (CE, EE.AA., LRBRLL, etc.) y autonómico (normativa de desarrollo), sino que además se estudia de forma agotadora y en profundidad la Comarca desde un punto de vista dogmático. Esto implica que no hay ni una sola cuestión relativa a esta materia que, de forma injustificada, el autor deje sin analizar.

Para realizar su labor investigadora, el autor, además de utilizar la normativa vigente, ha echado mano de la jurisprudencia constitucional, así como de un abundante apoyo bibliográfico no sólo de la doctrina española, sino también de la extranjera. Ha de resaltarse la exquisita selección que el autor ha realizado de las obras alemanas. Asimismo, cabe destacar que en cada uno de los puntos en que se encuentra estructurado el trabajo, el autor no sólo ha llevado a cabo una valiosa descripción del esta-

do de la cuestión, sino que ha adoptado con sólidos argumentos una actitud crítica. Esto le ha llevado a apoyar unos principios teóricos y realidades fácticas frente a otros y, asimismo, a lanzar sus propias propuestas de solución a los numerosos problemas que esta cuestión plantea. Por todo ello, consideramos que se trata de un trabajo perfectamente elaborado y con un acabado impecable de obligada lectura para los estudiosos del Derecho Administrativo y del Derecho Público en general, y un punto de partida sumamente clarificador para aquellos que tengan la intención de abordar el estudio del complejo campo de la organización territorial y del espacio local en particular.

M.<sup>a</sup> Antonia ARIAS MARTÍNEZ  
Profesora Ayudante del  
Arca de Derecho Administrativo  
Universidad de  
Santiago de Compostela

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Ed. Civitas, 1999, 108 págs.

Existen dos formas de abordar el estudio del Derecho. Una primera consiste en crear y construir conceptos y sistemas al margen del contenido de las normas, de toda axiología y juicios de valor; en analizar asépticamente al modo kelseniano el material normativo al margen del contexto en el que surge y de su finalidad. Pero también el Derecho puede y debe ser estudiado como instrumento de ordenación social en un determinado tiempo y lugar: si las normas dependen de las relaciones sociales que regulan, su estudio exige, como aseveraba TRIEPEL, incorporar consideraciones axiológicas e incluso políticas. Aunque Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA ha demostrado con creces su maestría en la dogmática jurídica, su último libro, *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, es un estudio histórico, sociológico y político que apuesta deci-

didamente por esa segunda manera de ver y estudiar el Derecho, más arriesgada y comprometida, en la misma línea de sus estudios sobre la Administración española, que acaban de ver su sexta edición, y de los combativos artículos de esta REVISTA de los años sesenta (*La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo, Reflexiones sobre la ley y los principios generales del Derecho en el Derecho administrativo, etc.*) y, en fin, con la misma pasión en la lucha por la Justicia que ha puesto en trabajos más recientes (*Democracia, jueces y control de la Administración y El derecho, la ley y el juez*). En definitiva, temas y planteamientos recurrentes que vienen a demostrar el tenso y permanente compromiso de este ilustre autor con las cuestiones nucleares del Derecho Público.

Comienza la obra recordando que la concepción actual de la ley está muy alejada de las ideas ilustradas que hasta ahora habían presidido nuestro sistema jurídico. Ese es el punto de partida de la lección magistral que el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA pronunció con motivo de su investidura como Doctor *honoris causa* de la Facultad de Derecho de la Universidad de Málaga. La ley —nos dice— no permite ya al individuo organizar su vida sobre la base de la predictibilidad y certeza absoluta. La inflación normativa, la proliferación de leyes-medida y la defectuosa técnica legislativa han traído como consecuencia la inseguridad jurídica del ciudadano y la consiguiente inseguridad de los aplicadores del Derecho. Diagnosticada esta enfermedad normativa, el autor se atreve a hacer un pronóstico: no hay salvación porque se trata de un fenómeno irreversible que afecta no sólo a nuestro país, sino a los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno. Por ello, descartada la vuelta a la noción ilustrada de ley, la solución sólo puede pasar por el intento de aplicar una prótesis principal en el caos de normas existentes a través de una nueva codificación, pero, sobre todo, por el sometimiento de la ley, fugaz y perecedera, a los valores inmutables recogidos en los principios generales del Derecho.

En su recorrido histórico, el autor nos

recuerda que la «ley» existe desde que existe el Derecho, pero que no es hasta el siglo XVIII cuando surge la idea de que el Derecho tiene que expresarse necesariamente mediante leyes, o, lo que es lo mismo, que las relaciones colectivas deben ordenarse en una *mall*a de leyes sistemáticas y completas. El concepto de ley que surge con el pensamiento ilustrado es fundamentalmente político pues la ley sirve, en primer lugar y ante todo, para configurar el nuevo orden político. Desde este punto de vista, la ley aparece directamente relacionada con la voluntad general. Producto de esa generalidad tanto de origen como de objeto es la convicción en la bondad intrínseca de las leyes que restituyen la libertad del hombre, en cuanto que le garantizan el goce de sus derechos sin más límites que los que aseguran a otros miembros de la sociedad el goce de esos mismos derechos.

Esta concepción inicialmente política de la ley tiene su traducción jurídica en la Declaración de Derechos de 26 de agosto de 1789, cuyo artículo 4.º diseña una reserva de ley para el establecimiento de límites a las libertades individuales, siendo los demás poderes, el Ejecutivo y el Judicial, simples ejecutores de la ley. No se trata sólo, pues, de rendir tributo a una determinada organización de la sociedad; la Declaración de Derechos incorpora y otorga eficacia jurídica a una serie de libertades, ya derechos civiles de los ciudadanos.

Concebida la ley como el instrumento que permite hacer efectiva la libertad, se abre paso la idea de la codificación, que Napoleón llevó adelante con especial acierto, esto es, de recoger las leyes en un sistema de cuerpos normativos sistemáticos para ofrecer una regulación cerrada y terminada en la que los individuos puedan moverse con total seguridad. Las nuevas leyes vienen a sustituir de esta forma la complejidad y el desorden de las múltiples normas del Antiguo Régimen y el individuo encuentra en este nuevo orden la libertad y la seguridad. La libertad de los modernos, en expresión de CONSTANT en 1818, consiste en el derecho a no estar sometido más que a las leyes, a leyes generales que permiten establecer un ámbito de vida

personal sobre la base de la predictibilidad y la certeza absoluta de las normas.

Si se compara la idea ilustrada, la mitología de la ley, siguiendo la terminología del autor, con la situación actual, no puede por menos que apreciarse cuán diferente es el papel de nuestra ley y de nuestro legislador. La forma permanece; nuestro Derecho sigue construido, como hace dos siglos, sobre el principio de legalidad y la ley se presenta como la única fuente legítima de cualquier poder sobre los ciudadanos, y, sin embargo, ya no sirve a la misma finalidad y ni siquiera mantiene la posición privilegiada que entonces tenía, y ello se debe, entre otros, a dos fenómenos concretos: la recepción europea de la concepción americana de la Constitución y la inflación de las leyes.

La ley en la ideología ilustrada es expresión de la voluntad general y, por ello, está dotada de un valor normativo supremo. El dogma de la bondad intrínseca de las leyes construido por ROUSSEAU fue, sin embargo, desmontado en la práctica por los regímenes totalitarios, que demostraron que las leyes podían también ser destructoras de la libertad. La *necesidad* hizo que se acogiera en el Derecho europeo la construcción americana de una norma suprallegal en la que se formulan los grandes valores sobre los que se asienta una determinada comunidad y se insertan los derechos fundamentales, una norma que vincula la voluntad legislativa y que somete a la ley, hasta ahora soberana, a la posibilidad de ser enjuiciada y anulada por los tribunales. Como señala el autor, *«el poder legislativo ha dejado de ser el depositario indiscutido y seguro de una voluntad nacional común, y ha sido preciso situar a su lado otra expresión superior del verdadero pacto social básico, receptor y regulador de los verdaderos valores superiores en que una comunidad se funda y sobre los cuales, frente a cualquier otra instancia, ha de funcionar»*.

La segunda gran crisis de la ley, su desvalorización, se debe a la multiplicación incontenible de las leyes, que ha ido acompañada de un desarrollo desbordado de normas reglamentarias que ha terminado con la vieja idea de una sociedad en la que los individuos podían

actuar libremente dentro de los escasos límites que marcaban unas leyes claras y estables. Así lo diagnosticaba ORTEGA en 1953 cuando se refería a la legislación incontinente y apuntaba ya a la inseguridad que la inflación normativa causaba en los individuos.

Para el autor, está muy claro que en España la inflación legal se debe en primer lugar a la nueva distribución territorial de un Estado en el que el poder central convive con diecisiete Comunidades Autónomas, dos Ciudades Autónomas y unos cuantos miles de entes locales, a los que hay que sumar, por encima, la organización europea. Pero esta proliferación normativa obedece también a un cambio cualitativo en la función misma de la ley, de la que ha desaparecido la generalidad del objeto y la pretensión de estabilidad. Como señala Carl SCHMITT, hoy la ley es sobre todo una ley-medida que, más que definir un orden abstracto con pretensión de permanencia, pretende, por el contrario, resolver un problema concreto y singular, lo que implica, aunque bajo la apariencia de una norma abstracta, una medida también singular para afrontar e intentar resolver dicho problema. Este cambio cualitativo se pone especialmente de manifiesto en el Derecho administrativo, campo especialmente abonado a las políticas públicas singulares a las que responden las leyes-medida, leyes singulares al fin y al cabo, y el resultado es que en este ámbito del Derecho, quizás más que en ningún otro, la cantidad y la contingencia de las normas se muestran con especial intensidad.

Por si ello fuera poco, aún hay que añadir a este «caos» normativo la técnica legislativa que consiste en la aprobación de leyes ómnibus, inicialmente leyes de presupuestos que después, cuando el Tribunal Constitucional decidió poner límites a su uso abusivo, fueron sustituidas por las leyes de acompañamiento presupuestario, que son utilizadas sistemáticamente para evitar el procedimiento legislativo ordinario, evadir el debate parlamentario y modificar de la noche a la mañana todo tipo de leyes, con un resultado técnicamente desastroso, como demuestra el pormenorizado análisis que el autor realiza sobre la Ley

de acompañamiento para 1999: modificaciones de una misma ley en artículos distintos y alejados de forma que su «localización es una especie de juego cabalístico»; modificaciones de leyes aprobadas poco tiempo antes tras detenidas deliberaciones parlamentarias, modificaciones de leyes ya aprobadas que todavía no se encuentran en vigor; y, finalmente, contradicciones entre artículos que modifican un mismo texto legal. Tampoco añade mucho a la certeza y seguridad jurídica la supresión por la Ley del Gobierno de 1997 de la exigencia de la antigua Ley de procedimiento de que para la elaboración de cualquier disposición general se acompañase al proyecto una tabla de vigencias de disposiciones anteriores y se consignara expresamente las anteriores que debían quedar derogadas. ¡Como ésta era una exigencia sistemáticamente incumplida, el legislador pensó que era mejor suprimirla que insistir en su cumplimiento!

Ante este panorama, que, por sí sirve de algún consuelo, es común a los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, a los países del *common law*, a los de corte continental, o incluso al propio Derecho europeo, y que por otra parte se adivina irreversible, pues irreversible es la división territorial del poder y la intervención de los poderes públicos en todas las esferas de la vida de los individuos, no cabe siquiera plantear la vuelta a la concepción ilustrada de la ley, que, a mayor abundamiento, la realidad se ha empeñado en desmontar. ¿A dónde pueden, pues, apuntar las posibles soluciones?

Dirigiendo la vista a lo que han hecho otros países, el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA nos propone la adopción de los nuevos métodos de codificación que se han utilizado con éxito en los Estados Unidos y Francia y que se han extendido, incluso, al Derecho comunitario, que ha puesto en marcha operaciones codificadoras sectoriales. Con sus variantes, pues mientras que en Estados Unidos las compilaciones o actualizaciones periódicas carecen de valor de ley, mientras que en Francia tienen efectos derogatorios sobre todo lo que en ellos no ha sido recogido, la codificación permite, sin cerrarse a futuras innovaciones, «descargar al derecho de la complejidad de acumulaciones cons-

*tantes e inciertas y da a los Códigos un valor normativo pleno y superior que aclaran y despejan el panorama normativo». Sin embargo, en nuestro país, como el propio autor reconoce, ésta parece ser una voz clamando en el desierto a tenor de la última regulación de la Comisión General de Codificación, cuya labor ha quedado reducida a mantener y perfeccionar los viejos códigos ochocentistas.*

La batalla por la certeza de las normas, por la predictibilidad del Derecho, no es, sin embargo, una batalla perdida. La efectividad de los derechos civiles, de los derechos fundamentales de los individuos, tiene hoy un pilar sólido en el que apoyarse; la Constitución contiene una serie de valores que deben mantenerse por «encima del plano inseguro y lábil de todas las normas inferiores». Ante la proliferación de leyes, es necesario volver los ojos a los métodos precodificadores de la jurisprudencia, al método que prima los valores sustanciales del Derecho por encima de la desenvoltura formal de sus normas, y mucho más cuando éstas son ocasionales y fugaces; el método, en definitiva, de la primacía de los principios generales del Derecho, que trascienden de las normas concretas y que expresan siempre y necesariamente un orden de valores de justicia material, que son «ese viejo *ius material* que los juristas debemos a toda costa procurar mantener intacto y victorioso, sobrenadando, quizás penosamente, pero resueltamente, en el mar normativo incesante al que nuestro tiempo parece habernos totalmente condenado».

Claro está que esta opción por superar la incertidumbre e inseguridad dejando atrás la ley escrita, este salto hacia adelante que supone la apuesta por la aplicación directa de las normas contenidas en la Constitución y de los principios generales del Derecho, contribuye a añadir certeza sobre la normativa, el Derecho aplicable, pero implica una nueva incertidumbre sobre el papel, cada vez más amplio, que según esta concepción deben desempeñar los jueces. Pero ésta ya es harina de otro costal.

Al leer este magnífico trabajo me ha venido a la mente la expresión de Alain Minc, «la nueva Edad Media» (con la que titula su libro), para referirse a una socie-

dad en la que el caos y la indeterminación, lo aleatorio, vago e indefinido ha sustituido al orden del Estado moderno. En cierta forma, el Derecho, como la organización administrativa, parece que retorna a épocas prerrevolucionarias de inseguridad e incertidumbre sobre el derecho aplicable, pero, a diferencia de entonces, la inseguridad llega ahora de la mano de la multiplicación de los poderes y la celeridad. Y es que las normas han entrado también en la ideología del consumo, son normas de «aprobar y tirar». Nada se corrige ni se modifica. Nada se arregla. Si el hombre moderno, cuando están todavía en buen uso, tira sus utensilios, su casa, su coche o su vestido por la simple razón de que ha aparecido un nuevo modelo o diseño, o traslada sin rubor su amistad, lealtad o amor de una persona a otra, convertidas también las personas en objetos consumibles, si hemos cogido el vicio del cambio por el cambio, ¿por qué habría de ser distinto con las normas jurídicas?, unas veces pura mercancía electoral, otras simple sucedáneo de la incapacidad de gestión de los responsables políticos. En fin, estas y otras inquietantes reflexiones me ha producido la lectura de este nuevo libro del Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, una obra que ilustrará sobre un tema central en nuestro tiempo a los juristas y a todos los preocupados por el fenómeno del poder y sus formas de ejercicio y que, en mi caso, además de esa fecunda ilustración, ha renovado el orgullo que siempre he sentido de ser su discípula.

Silvia DEL SAZ

MARTÍN MATEO, Ramón: *El marco público de la Economía de Mercado*, Ed. Trivium, S.A., Madrid, 1999, 335 págs.

Siento admiración por el profesor Ramón MARTÍN MATEO desde sus primeras publicaciones por su calidad de auténtico jurista y por el sentido didáctico y pedagógico de sus aportaciones. Admiración que se ha ido incrementando por mantener claridad y estilo en sus posteriores trabajos y, también, por saber

captar de modo inmediato los rumbos del Derecho Administrativo y de la Ciencia de la Administración, en particular en sus parcelas de urbanismo, patrimonio cultural y ambiente, con la agudeza y la perspicacia que proclaman su condición de pensador y de maestro. La reciente publicación de la obra antes mencionada me brinda la oportunidad de hacer pública la consideración que me merece don Ramón MARTÍN MATEO, un día Rector de las Universidades del País Vasco y de Alicante y hoy Consejero de Estado, al mismo tiempo que la reseña con la brevedad recomendada.

Los quince capítulos de la obra rinden cuenta no sólo de los cambios normativos habidos hasta 1999 en los distintos sectores económicos en que el Derecho Administrativo está presente, sino que además razona o explica el sentido de las reformas introducidas, sin prescindir de la exposición de los regímenes que el nuevo orden económico ha convertido en antecedentes históricos. En los títulos de algunos de ellos ya está presente la sagacidad del autor, que examina conjuntamente lo técnico y lo jurídico, además de lo sociológico, de las respectivas materias. Aludo a los epígrafes: «La amenaza del caos»; «La tutela en la misión de servicio público», refiriéndose a los servicios que llama telecomunicativos; «La mediatización pública del sector bancario»; «La migración al Derecho Administrativo» de determinados aspectos del ordenamiento del comercio, etc.

No es posible anotar tantos y tantos aspectos del estudio del profesor MARTÍN MATEO, que responde al subtítulo de «Manual» y que cierra cada capítulo con bien seleccionada nota bibliográfica.

Sí he de resaltar, sin embargo, el capítulo XIV y el que cierra la obra. En el que lleva por título «Bioproducción» se examinan, de modo esquemático pero completo, el difícil —por problemático— sector de la agricultura, los montes, la ganadería y la pesca (págs. 287-314), partiendo del alcance que se asigna a la «agricultura» en el Tratado de la Unión Europea, con análisis separado de la Administración agrícola española y sin renunciar a la exposición del «futuro poco tranquilizador» que para el