

regulación e intervención en la actividad económica: potestades de investigación e inspección, obligaciones de servicio público, regulación de precios, fórmulas de protección de los consumidores, actuaciones ante el cambio normativo. También se adscribe a esta temática el capítulo final, el número doce, que se refiere a las actuaciones públicas. Los capítulos IX y X se proyectan con diferentes perspectivas sobre el derecho de la competencia. El capítulo XI, con excesivo desarrollo del régimen general de las sanciones administrativas, toma como sector de referencia el de las sanciones en el marco de la defensa de la competencia.

Un libro, en definitiva, de un profesor con reconocida autoridad que no se queda en una exposición estática, pues presta una atención singular, actual y muy enriquecedora por sugestiva, a todos los temas de interés en torno a la intervención pública en la economía.

*José Esteve Pardo*  
Universidad de Barcelona

JOAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ: *Derecho Administrativo. Parte general*, 3ª ed., Atelier libros jurídicos, Barcelona, 2017, 552 págs.

La tercera edición del manual de *Derecho Administrativo. Parte General*, escrito por Joan Manuel Trayter, no puede ser más oportuna. Las novedades legislativas introducidas recientemente en nuestro ordenamiento jurídico administrativo, de la mano de las Leyes 39/2015 y 40/2015 de Procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico del Sector Público, respectivamente, no solo han derogado la Ley 30/92, de 26 de diciembre, sino que han supuesto un cambio fundamental en los medios y procedimientos básicos de funcionamiento de la Administración *ad intra* y *ad extra*.

El libro, como ya nos tiene acostumbrados su autor, aborda los cambios en la espina dorsal de la disciplina con un sentido crítico constructivo, no doliéndole prendas en reclamar más Estado de derecho, más límites al poder y menos apariencia de clarificación y simplificación a costa de dejar irresolutas las verdaderas carencias denunciadas largamente por la doctrina científica. En este sentido el autor aborda el estudio de la disciplina siendo muy consciente de los retos a los que se enfrenta el derecho administrativo en nuestro tiempo, y así irá apostillándolo, en todos y cada uno de sus capítulos.

La europeización del derecho público, asevera, es el dato más importante de este futuro que ya es presente. Ningún Estado miembro está al margen de la integración europea normativa y jurisprudencial, y la labor que sus órganos e instituciones han realizado a lo largo de los años en el ámbito del derecho público, nos ha conducido a una convergencia modernizada de

ordenamientos de todo punto deseable y necesario: el concepto de Estado, de Administración pública, de contratación pública, de medio ambiente y del urbanismo ambiental —tempranamente la Unión se decantó por concebir el suelo como un recurso ambiental finito—, de libre mercado, de servicios, etc., son difícilmente explicables al margen del derecho europeo.

La profesionalización e independencia de la Administración pública es otro de los retos que aborda el profesor Trayter en su reflexiva forma de entender y presentar el derecho administrativo. Una sociedad cada día más competitiva, transversal y preparada, exige de su administración, de sus funcionarios, de sus políticos, un grado de preparación e independencia que coadyuvará en su profesionalidad e imparcialidad.

En el nuevo mundo global, el de las nuevas tecnologías, el mundo de la inmediatez y velocidad, la Administración tradicional del siglo xx ya no alcanza a darle respuestas, y por supuesto ni tiene ni tendrá los medios personales y económicos para hacerle frente desde sus antiguas estructuras. Recordemos que a finales del siglo xx los Estados, de forma generalizada, incurrieron en el error de engordar sus administraciones hasta extremos mastodónticos, precisamente para intentar cubrir y dar respuesta —desde la visión imperante de la exclusividad de la Administración pública presente y personificada en sus funcionarios—, a las cada vez más crecientes actividades y necesidades de sus ciudadanos. Acto seguido, dada la burocratización y ralentización de la mastodóntica Administración creada, hubo que inventar la «huida del derecho administrativo». Hoy, nuestro derecho público, sigue teniendo pendiente el reto de su simplificación administrativa, de la generalización real de la intervención mínima, de la comunicación previa y de la declaración responsable como alternativa, es más, como necesidad para afrontar las demandas de sus ciudadanos, de sus empresas y de sus mercados. Deben imponerse definitivamente estas formas de intervención privada, responsable y colaboradora de la Administración, a las tradicionales autorizaciones y licencias administrativas, que dada su radicación en la propia Administración, deben quedar reservadas para aquellos supuestos en que, razones ciertas de interés general, así lo requieran. De este modo, de paso, desterraremos, por inanición, la técnica del silencio administrativo.

El autor sigue identificando, con razón, la potenciación de la participación ciudadana como uno de los retos del derecho administrativo actual, junto con el de la transparencia administrativa. En realidad estamos ante dos principios que, lejos de contraponerse, se retroalimentan. La participación necesita de la transparencia, y la transparencia, sin la participación ciudadana, pierde sentido. Por tanto, una de las primeras técnicas torticeras que debemos extirpar de nuestras administraciones es la de excusar la información por causa de la protección de datos. Una Administración moderna, cercana, una

Administración participativa, necesita de sus ciudadanos. Ellos son su sentido, su razón de ser, la causa primera y última de su existencia y de sus decisiones. El ciudadano administrativo, a través de las nuevas técnicas de intervención a las que nos hemos referido anteriormente, se integrará en las estructuras de la propia Administración formando parte de ella y, por tanto, la misma transparencia, diligencia y responsabilidad que se le exigirá en el ejercicio de esa suerte de funciones administrativas vicarias, le serán exigidas a la Administración.

Por supuesto no cabe plantearse un derecho administrativo sin su control judicial. Un Estado moderno, democrático, sano, es aquel que cuenta con un poder judicial independiente, fuerte, bien preparado, con medios materiales, económicos y humanos suficientes, para responder a los retos que la sociedad, que el ciudadano, que la Administración le reclama, y esa exigencia de todos frente a la jurisdicción contencioso-administrativa, que es la analizada en el manual del profesor Trayter, no puede verse castigada y maniatada por trabas en el acceso a la jurisdicción. Sin duda la jurisdicción contencioso-administrativa no puede continuar con las carencias y retrasos que la han caracterizado los últimos treinta años, porque una justicia tardía deja de ser justicia. Pero la solución, como insiste el autor, no pasa por las tasas, por las costas, por las cuantías. Todas ellas no son sino medidas disuasorias que van en perjuicio del acceso de la justicia para todos los ciudadanos, con independencia del poder adquisitivo que tengas. La solución pasa solo por la dotación: la dotación económica, los medios materiales, los medios humanos, la preparación de todos los operadores jurídicos, y en ello no debemos ni podemos escatimar esfuerzos, y medios, o lo pagará la salud de nuestra democracia.

Finalmente, Joan Manuel Trayter apunta como el último de los retos inmediatos de nuestro derecho público, la modificación del Título VIII de nuestra Constitución para propiciar el encaje positivo que Cataluña y el País Vasco reclaman en las estructuras de nuestro Estado y nuestro derecho.

El autor estructura su manual, como ya hiciese en sus anteriores ediciones, en diez temas —el derecho de la administración pública (tema I); el ordenamiento administrativo con sus fuentes y especial referencia al reglamento (tema II); el fundamental principio de legalidad (tema III); la organización administrativa territorial (tema IV); las administraciones no territoriales (tema V); la teoría del acto administrativo (tema VI); el procedimiento administrativo (tema VII); el control de la administración y las garantías de los ciudadanos: recursos administrativos (tema VIII); la jurisdicción contencioso-administrativa, por supuesto actualizada a la reforma sufrida por el recurso de casación (tema IX) y, finalmente, la responsabilidad patrimonial de la Administración (tema X)— a través de los cuales va introduciendo al lector, con un lenguaje comprensible pero preciso, en las entrañas del derecho administrativo y de la Administración.

Nunca resulta sencillo abordar un manual de derecho administrativo si el autor pretende llegar al estudiante y al profesional del derecho. Pues bien, Joan Manuel Trayter lo consigue con su capacidad expositiva y de síntesis, y su lenguaje claro y directo, que en absoluto menoscaban, bien al contrario coadyuvan a su calidad científica y la profundidad de sus reflexiones jurídico-administrativas.

En este sentido resulta interesante revelar la habilidad del autor para hacer al lector partícipe de sus propias reflexiones e inquietudes, y ello siempre sin perjuicio de los conocimientos previos del consultante, pues lo que hace Trayter es, sin atributos, poner a su alcance los instrumentos a tales efectos: primero la exposición; a continuación las referencias legislativas reguladoras nacionales y comunitarias; acto seguido unas referencias jurisprudenciales actualizadas, precisas, estudiadamente elegidas, finalmente unas breves referencias de derecho comparado... Casi sin esfuerzo, casi sin apreciarlo, el lector ha sido dotado por el autor con los instrumentos concretos, precisos y necesarios para adentrarse en el análisis crítico y reflexivo en el que tan cómodo se siente el profesor Trayter. No hay adoctrinamiento, en el *Derecho Administrativo. Parte General* de Joan Manuel Trayter, hay el poso para la reflexión, la solución y la profundización del derecho administrativo.

Joan Manuel Trayter reserva igualmente en su manual un papel trascendente al derecho autonómico. Por supuesto al derecho catalán —al que está estrechamente unido no solo por lazos profesionales—, sino también, en general, al derecho de todas las autonomías, resaltando en cada una de las instituciones jurídicas que va analizando, las particularidades autonómicas, con sus problemas coincidentes, sus aciertos, sus deficiencias. Destacar en esta línea, por ejemplo, por el interés de sus consideraciones, el análisis de los siempre polémicos decretos leyes. Tras recordarnos el concepto y su régimen jurídico clásico, así como las críticas doctrinales que mereció su utilización en derechos del Título I de la CE, convalidados por la jurisprudencia del TC con su laxa interpretación del concepto «afectar», como sinónimo de «regular», el autor revisa la figura del decreto ley en su última trayectoria, es decir, en el ordenamiento del siglo XXI y, dada su recepción generalizada por los Estatutos de Autonomía, nos recuerda que la capacidad para dictar decretos leyes poco tiene que ver con el autogobierno de un territorio y mucho con la mayor sumisión del ciudadano al poder, por lo que su uso generalizado lastra la calidad democrática. Tras poner en crisis con su crítica conceptual la presunta mejora de la calidad democrática de nuestros poderes públicos en esta delicada materia, que afecta directamente al principio de separación de poderes, el autor sigue ahondando en sus deficiencias regulatorias, resaltando, como ejemplo de la mala calidad normativa de la que tantas veces adolecen nuestras leyes administrativas, la incapacidad demostrada para extender su impugnación a

un número determinado de parlamentarios autonómicos y a sus homónimos defensores del pueblo, dada la generalización de este tipo normativo por los ordenamientos autonómicos.

También resultan especialmente interesantes las reflexiones del autor en relación a las novedades que la Ley 39/2015, introduce en el procedimiento de elaboración de los reglamentos: el papel que juegan los principios de buena regulación (necesidad y eficacia; proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), junto a los clásicos principios generales del derecho (jerarquía normativa y reserva de ley); el análisis de las potestades discrecionales de la Administración pública: los límites en su ejercicio y los poderes del juez en su control jurisdiccional, otra de las materias que merecen decididamente una lectura detenida y reflexiva. Si bien hemos avanzado mucho en esta materia el autor nos sigue recordando el largo trayecto que queda aún por recorrer, como lo demuestran los esfuerzos jurisdiccionales iniciados para romper con la errónea distinción entre la discrecionalidad técnica y la política. La discrecionalidad técnica —largo tiempo excluida en cuanto a su núcleo del control judicial— es, precisamente, una forma de discrecionalidad basada en criterios objetivos y, en su consecuencia, contrastable y anulable por los tribunales a través de las pruebas, igualmente de contenido técnico, susceptibles de demostrar el error de la Administración. No menos interesantes y novedosas nos parecerán sus consideraciones sobre la Administración electrónica y los muchos problemas que su puesta en práctica está ocasionando o, por terminar, en un obligado ejercicio de autolimitación, su análisis del nuevo recurso de casación.

En definitiva, el manual de *Derecho Administrativo. Parte General*, de J. M. Trayter, tiene la virtualidad de hacer sencillo lo complejo, y de la crítica reflexión, dos cualidades no muy predicadas en estos tiempos que corren. Por ello su lectura y consulta resultan especialmente atractivas, tanto a los estudiantes de nuestras Facultades de Derecho como a los juristas.

M.<sup>a</sup> Mercedes Cuyás Palazón  
Universitat de Girona

DIEGO ZEGARRA VALDIVIA (coord.): *El derecho del medio ambiente y los instrumentos de tutela administrativa. Libro homenaje al maestro Ramón Martín Mateo*, Círculo de Derecho Administrativo, Thomson Reuters, Lima, 2015, 412 págs.

«No hay mejor homenaje a la memoria de un padre que imitar noblemente sus virtudes». Esta anónima máxima se refleja en la magnífica obra en