

de 1 de julio, de prevención y control integro de la contaminación).

IV. No quisiera terminar este comentario sin dejar de reseñar el interesantísimo apéndice en el que se incluyen documentos de difícil acceso incluso en estos tiempos en los que casi todo se encuentra en Internet. Se trata de algunos recortes de prensa decimonónicos sobre inauguraciones varias (tranvías de mulas y tranvías eléctricos, ferrocarril de Madrid-Aranjuez, abastecimiento de agua a Madrid), así como la más célebre jurisprudencia francesa y española de finales del XIX y principios del XX sobre servicios públicos y el progreso tecnológico.

José Francisco ALENZA GARCÍA  
Universidad Pública de Navarra

NIETO GARCÍA, Alejandro: *El desgobierno de lo público*, Ed. Ariel, Barcelona, 2008, 351 págs.

1. *El desgobierno de lo público* es el último libro de A. NIETO; y no me refiero con ello a que sea su libro más reciente, sino a que no tendrá otro después. Así, al menos, nos lo comunicó el autor a los profesores Beladiez, González García y a quien estas líneas escribe cuando, con cierta solemnidad, nos lo entregó.

Sin embargo, me consta que, en estos días, recogido en su cuarto de estudio, y repartiendo su tiempo entre Madrid y su querido Tariego del Cerrato, A. NIETO investiga sobre las Cortes Constituyentes de 1836-1837 o, si se prefiere, sobre el Gobierno Calatrava-Mendizábal. El autor está preparando, por tanto, un nuevo libro, pero en él no analizará los aspectos jurídicos o constitucionales de esa legislatura, sino que se propone escribir un libro estrictamente histórico.

Así, pues, y para decirlo con exactitud, *El desgobierno de lo público* es su último libro dedicado al Derecho o, en términos más amplios, a las instituciones públicas que, de una forma u otra, están relacionadas con la Ley. Será, pues, si no cambia de idea, el libro que pondrá fin a la fructífera obra de un jurista que ha sido y es mucho más que un prestigioso e internacionalmente reconocido experto en Derecho Público.

Detrás de este libro, hay toda una vida dedicada al Derecho en la que A. NIETO ha demostrado, sobradamente, que domina el oficio del jurista convencional. Ha sido y sigue siendo un excelente administrativista y ha dedicado muchos años a desmenuzar leyes, reglamentos y sentencias, con la precisión y el rigor con las que el relojero monta y desmonta una y otra vez el mecanismo del reloj, comprendiendo con exactitud su funcionamiento y con la mirada siempre puesta en las piezas que no funcionan.

El libro que el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales editó con motivo de la jubilación del profesor NIETO (*Estudios de Derecho y Ciencia de la Administración*, 2001) y que, como es sabido, recoge una selección, hecha y explicada por el propio autor, de artículos, fragmentos de libros, prólogos, recensiones y discursos suyos, demuestra que, como administrativista, ha estudiado prácticamente todos los temas, haciendo grandes e importantes los que, en principio, podrían considerarse temas menores. Durante años, A. NIETO ha seguido atentamente las novedades legislativas y jurisprudenciales, cuyo estudio y análisis crítico han dado lugar a miles de págs que, escritas con un estilo y una personalidad inimitables, han contribuido a construir el Derecho Administrativo en España y en muchos países de Latinoamérica, en los que me consta que se le admira y se le quiere.

En los últimos años, y sin abandonar esa faceta de jurista atento e interesado por el Derecho positivo (baste citar su insuperable *Derecho Administrativo Sancionador*, con cuatro ediciones, todas ellas profundamente reformadas) ni dejar, tampoco, esa otra faceta suya de jurista-historiador, por la que ha merecido nada menos que el Premio Nacional de Ensayo (*Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia Administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*, 1996), A. NIETO se ha dedicado a reflexionar sobre el Derecho desde una nueva perspectiva.

En esa tercera faceta, la tinta de la pluma con la que ha escrito A. NIETO no ha sido tampoco de un solo color; sino que de ella han salido libros de una enorme variedad cromática: obras de Teoría General del Derecho, como cabría considerar *El arbitrio judicial* (2000) o *La crítica de la razón jurídica* (2007); ensayos jurídicos, como podrían calificarse *La Balada de la Justicia* y la Ley (2002) o *El Derecho y el revés*, con Tomás Ra-

món FERNÁNDEZ (1998); o, finalmente, libros que están más próximos al ensayo político o sociológico, como los dedicados a la corrupción (*España en Astillas*, 1993 o *Corrupción en la España democrática*, 1997) o al análisis de las distintas instituciones. En este último «grupo» o familia de libros de A. NIETO hay que ubicar, en mi opinión, *El desgobierno de lo público*.

Por los libros de A. NIETO han desfilado las distintas instituciones: primero fue la Universidad (*La tribu universitaria*, 1984); después el Gobierno y la Administración (*La organización del desgobierno*, 1984 y *La «nueva» organización del desgobierno*, 1996). Tras ello vino *El desgobierno judicial* (tercera edición, 2005) y ahora, por último, *El desgobierno de lo público* en el que el ojo crítico del profesor NIETO se posa sobre el Estado y la política. Porque, en efecto, bajo ese título y a lo largo de 351 págs, el autor «da un repaso» a distintas instituciones del Estado, algunas que ya habían sido objeto de su análisis y otras a las que, por primera vez, dedica su atención y su crítica: el Gobierno, los partidos políticos; las autoridades y empleados públicos; la gestión pública; la Administración; las Comunidades Autónomas; el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional.

2. El autor anuncia que se ha propuesto escribir un libro transgresor (...«ha llegado el momento de escribir libros serenamente transgresores») y es perfectamente consciente de la dureza de su crítica y de lo afilado de su pluma. Por ello, no tardará en advertir que no ignora que existe una raya muy clara —que el profesor NIETO dice respetar con esmero— entre «la pornografía política y la crítica social». Más adelante, dirá que la modestia de juicio es imprescindible pero que no es incompatible con la audacia del pensamiento ni con la energía de su expresión. El autor es, por tanto, perfectamente consciente de que las cosas que dice y cómo las dice («la energía de su expresión») suelen molestar y mucho, al menos, a algunos.

Su discurso, en efecto, es agrio y así se pone de manifiesto, en mi opinión, desde el hecho mismo de atribuir a la palabra «desgobierno» un significado que va más allá del que le otorga la Academia de la Lengua. En efecto, si desgobierno —según el Diccionario de la Lengua Española— significa desorden,

desconcierto, y falta de gobierno, sin más, el desgobierno al que se refiere A. NIETO implica, además, un elemento de intencionalidad y, por consiguiente, de complicidad cuando no de autoría con lo que el desgobierno de lo público representa. Muy resumidamente, cabría decir que, para el autor, el desgobierno consiste en el falseamiento de las dos metáforas del sistema constitucional (la voluntad popular y el contrato social) y en la desviación de sus fines, de tal manera que en lugar de servir a los intereses públicos, los gobernantes y su correspondiente partido político sirven a los intereses de la clase dominante. Concretando más, el autor sostiene que el «desgobierno actual español consiste en el establecimiento de unas políticas públicas absolutamente prioritarias dirigidas a: a) mantenerse en el poder; b) ejercerlo en beneficio personal de sus titulares, asociados y clientes; c) aceptar y practicar a tal efecto las técnicas de patrimonialización, corrupción y manipulación, y d) limitando al servicio del pueblo las medidas estrictamente necesarias para que tolere el desgobierno y lo legitime en un proceso electoral».

Si el autor se limitase a decir esto; si después de estas rotundas y descalificadoras afirmaciones, no hiciese ninguna aclaración ni añadiese ningún matiz, probablemente habría que concluir que el profesor NIETO exagera y que no refleja, con exactitud, esa realidad sobre cuya observación, precisamente, construye su obra. Pero no es así, A. NIETO deja claro, al hablar de la patrimonialización del Estado por parte de los titulares de cargos públicos, «que, por supuesto, no son todos, ya que la mayoría se limita a cumplir su deber honestamente con mayor o menor eficacia, ajenos por completo a las maniobras torticeras de sus compañeros políticos». Esta afirmación, y otras parecidas que se encuentran a lo largo de sus págs, proporcionan, a mi juicio, una de las claves en las que puede leerse la obra de NIETO, a saber: lo que el autor nos cuenta no es lo único que sucede, pero, en gran medida, lo que cuenta sucede. Y, además, en su reflexión sobre la realidad del Estado y de sus instituciones, no es importante la perspectiva cuantitativa, esto es, no importa, en un libro como este, decir si la corrupción en los ayuntamientos, en torno al urbanismo o a la contratación, es grande, pequeña o mediana. Importa, y mucho, denunciar que existe, y, sobre todo, poner el acento en el hecho de

que el sistema jurídico y político es incapaz de poner remedios eficaces para impedir la corrupción o, una vez producida, para sancionarla y, no digamos ya, para que se reparen los daños causados o para que los corruptos devuelvan el dinero público que, en su caso, hayan obtenido con y de la corrupción.

Visto desde esta perspectiva, no es de extrañar que A. NIETO le dé un buen repaso a todas las instituciones, ya que nadie podrá negar, que en todas ellas, en algún momento, se ha dado alguno de los fenómenos de desgobierno que el autor describe y denuncia. Por otro lado, el profesor NIETO no habla de cosas abstractas o que hayan sucedido en países lejanos, sino que su discurso se traba sobre la observación de una realidad reciente y cercana que todos conocemos, ya sea por la prensa o por la lectura de las sentencias o de las normas que el profesor cita y examina. Quiero decir con ello que A. NIETO ni inventa, ni miente. Puede exagerar y puede equivocarse, pero, en mi opinión, A. NIETO no falsea la realidad, ni mucho menos disparata.

Y, precisamente, porque nos habla de cosas que todos conocemos, y, sobre todo, porque habrá muchos lectores que tengan un conocimiento profundo y exhaustivo de alguna de las instituciones analizadas, por conocerla desde dentro, cada uno podrá juzgar si el autor ha errado en su juicio o en sus valoraciones y conclusiones. Habrá, sin duda, personas que forman parte de esas instituciones y que, literalmente, se dejan la piel en ellas trabajando por el servicio público, que tendrán sólidas razones para discrepar del profesor NIETO, pero no descarto que también las haya que, desde la misma posición, esto es, de quien conoce el funcionamiento de las instituciones desde dentro, piense que el profesor NIETO se ha quedado corto en su crítica.

3. Obvio es decir que el mérito de un libro no puede medirse por el grado de coincidencia que se tenga con sus planteamientos. Por lo que hasta aquí he escrito, el lector habrá podido deducir que la obra de A. NIETO, en general, y este libro, en particular, me merecen no sólo respeto sino también una gran admiración, pero ello no significa, ni mucho menos, que comparta todo lo que el autor sostiene en su obra. No puedo estar de acuerdo, por ejemplo, en que la libertad, la igualdad y la solidaridad sean «valores de siempre ahora más aguados que nunca».

Por el contrario, creo que nunca en España —país al que el autor se refiere por más que muchos fenómenos de los que él describe sean universales— esos valores han tenido más contenido que ahora y nunca ha habido políticas públicas tan comprometidas con la solidaridad, la igualdad y la libertad que las actuales. Ciertamente, A. NIETO matiza enseguida su afirmación explicando que no quiere decir que estos conceptos y otros como autonomía, progreso, democracia y participación estén siempre huecos ya que —afirma el profesor— «a su solidez debe la humanidad los mejores pasos que hasta ahora ha dado». Lo que el autor critica es «su utilización torticera actual, su instinto manipulador». El matiz, siendo importante, no es, en mi opinión, suficiente porque el punto de partida es demasiado tajante y, en mi opinión, no se corresponde con la realidad. Además, si se dice que la libertad, la igualdad o la solidaridad son valores más aguados ahora que nunca, debería explicarse a qué período de nuestra historia se contraponen el «ahora», ¿a la etapa inmediatamente anterior, esto es, al franquismo? Creo, sinceramente, que hoy hay más igualdad, libertad y solidaridad que nunca, lo que no significa que podamos sentirnos satisfechos con lo que tenemos ni con el mundo en el que vivimos, pues, como el propio A. NIETO pone de manifiesto, las rentas se distribuyen de manera muy desigual y hay mucha pobreza.

Tampoco puedo identificarme con A. NIETO en las ocasiones —escasísimas, ciertamente— en las que, a mi juicio, atraviesa la línea de la crítica realista y severa de una institución y llega a la descalificación generalizada y, por tanto, injusta. Singularmente, en las págs que dedica al Consejo General del Poder Judicial y al Tribunal Constitucional, A. NIETO utiliza expresiones que, en mi opinión, descalifican injustificadamente a las personas que integran ambas instituciones. No responde a la realidad, en mi opinión, afirmar, sin matices, ni excepciones, como si todo el mundo fuera igual y actuara de la misma forma, que «los jueces no son neutrales, sino que deciden como marionetas de los partidos políticos que los manejan desde detrás», o que los magistrados del Tribunal Constitucional tienen la servidumbre de ratificar la política de «su partido». Creo que en las págs que el autor dedica al CGPJ y al TC hay muchas críticas no sólo muy acertadas, sino que, a la vista de la evolución de

ambas instituciones en los últimos meses, habrá quienes consideren que el autor se ha quedado corto. Sin embargo, a mi juicio, la obra del profesor NIETO sería igual de aguda y cumpliría la misma función de denuncia, tan necesaria en los tiempos que corren, si se mantuviera siempre en el terreno del respeto a las personas que realmente lo merecen, lo cual, en mi opinión, tendría que llevar a evitar las generalizaciones y reservar la crítica para quienes, verdaderamente, hayan hecho méritos para ello.

La lectura de este nuevo libro de A. NIETO, como la de otros que en esta reseña se han citado, podría dejar la sensación de que el autor se queda en la denuncia sin hacer un esfuerzo por aportar soluciones. En otras palabras, habrá quien piense, y quizás no serán pocos los lectores que así lo hagan, que el NIETO de los ensayos denuncia, pero no soluciona ni construye, es decir, abre el cuerpo enfermo en su mesa de operaciones pero no tiene medicina ni cirugía que aplicarle para sanarlo. Sin embargo, en mi opinión, con *El desgobierno de lo público* A. NIETO lleva a cabo una tarea importantísima, la cual, además, es más propia de un libro de crítica política como es el suyo: contar las cosas de una manera distinta a cómo se hace desde el discurso político oficial o desde la teoría que enseñamos en nuestras universidades, poniendo negro sobre blanco que las cosas, en la realidad, no funcionan como los gobernantes dicen, ni son como deberían ser, según las leyes. En una palabra, el libro de NIETO cumple sencillamente con la imprescindible tarea de decirle al enfermo que está muy enfermo, visto que el enfermo o no se ha enterado o no quiere enterarse. No en vano, una de las denuncias y críticas más duras que el profesor hace en su libro va dirigida a la manipulación ideológica que sufre el ciudadano como individuo; formando parte de una multitud; formando parte de una masa y, finalmente, como consumidor. El autor llega a afirmar que «hoy el ciudadano se ha convertido en un consumidor de una democracia manipulada», así como que «a los individuos se les convence, a las masas se les sugiere. La política, en definitiva, es la forma racional de explotar el fondo irracional de las masas y de las multitudes». Si hay una enseñanza que el profesor NIETO se esfuerza siempre en transmitir es, por un lado, la necesidad de aprender a pensar por uno mismo y, por otro, lo importante que es

no ignorar ni menospreciar la fuerza que lo fáctico y lo real tienen en el mundo del Derecho. En este libro, A. NIETO nos cuenta la parte de verdad o realidad de las instituciones que, normalmente, permanece oculta o ensombrecida tras los discursos teóricos, y, en mi opinión, lo hace con talento y, sobre todo, desde la experiencia de toda una vida profesional dedicada al Derecho.

4. Como decía al inicio de esta reseña, A. NIETO cierra con *El desgobierno de lo público* una etapa de su vida de jurista, para dedicarse, de lleno, a la historia y, en concreto, a lo que él gusta llamar «SU» siglo XIX. Afortunadamente, el profesor NIETO sigue manteniendo su seminario de profesores de Derecho Administrativo, dando conferencias dentro y fuera de nuestro país y, con bastante frecuencia, formando parte de tribunales de oposiciones a cátedra en países de Latinoamérica. Nadie debería desaprovechar la ocasión de seguir disfrutando de sus enseñanzas a través de la lectura de sus numerosos libros, asistiendo a sus conferencias o compartiendo con él tertulias y charlas interminables, ya sea en las salas de seminarios de la Universidad o entorno a una buena mesa.

Carmen CHINCHILLA MARÍN  
Universidad de Alcalá

TARDÍO PATO, José Antonio: *La gestión urbanística en el derecho de la Unión Europea, del Estado Español y de la Comunidad Valenciana*, Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur menor (Navarra) 2007, 568 págs.

Al margen de la existencia de precedentes en la doctrina científica acerca de la incidencia de la normativa contractual pública comunitaria en el Derecho urbanístico de los Estados Miembros de la Unión Europea, destaca TARDÍO PATO en esta obra, con toda razón, la importante llamada de atención sobre la cuestión que supuso la Sentencia del TJCE Scala de Milán de 2001. Múltiples han sido los comentarios y meras reseñas que esta decisión ha merecido, los cuales aparecen en buena medida citados en la propia base de datos jurisprudencial de la Unión Europea, si uno busca en ella tal Sentencia.