

RAMÓN J. MOLES PLAZA: *Derecho Administrativo en colores. Manual para decepcionados*, Pamplona, Aranzadi, 2021, 214 págs.

Los catálogos de las editoriales jurídicas están repletos de novedades. Monografías que analizan con rigor problemas singulares del derecho público y que constituyen el resultado del esfuerzo que supone escribir libros en época tan convulsa. Es mucho lo que se publica y, al tratar de seguir esos estudios, me he encontrado con la obra que ahora reseño. Su título atrajo mi lectura. Más que por su primera parte, «los colores», que me remitió erróneamente a otras introducciones al derecho público que explican con simplicidad las instituciones, por esa declaración de ser un «manual para decepcionados». Decepcionados a quienes también va dedicada la obra: aquellos «que se enrojecen de ira ante el abuso y amarillean de vergüenza ajena ante la impostura. Nada para quienes imparten doctrina en blanco y negro. Pongámosles verdes». Una dedicatoria combativa que incrementó mi curiosidad por adentrarme en sus páginas.

El libro está estructurado en tres capítulos: la crisis y el declive del derecho administrativo; las huidas de esta disciplina para, finalmente, exponer la evolución cromática y sus propuestas de futuro.

¿Por qué afirma el autor que el derecho administrativo está en declive? Porque, a su juicio, la asignatura “va a menos”, ya que se han sucedido una serie de cambios que han generado un “empeoramiento”. ¿Cuáles son esas mutaciones? La “sinrazón” de la organización político-administrativa originando Comunidades autónomas tan desiguales en territorio, fruto de “intereses político-corporativos”, a la vez que se mantienen más de ocho mil municipios, o se pretende encorsetar el desarrollo de tales Administraciones con legislación básica que considera ineficaz; del mismo modo que es un gran cambio —de cuyos beneficios no cabe dudar— la incorporación de España a lo que hoy es la Unión Europea. Y me pregunto: ¿generan esas alteraciones la crisis del derecho administrativo? En mi modesto entender, tales acontecimientos han dado lugar justamente a lo contrario, a una mejora de la reflexión jurídica, a una más depurada finura en los análisis. Todos hemos tenido que estudiar más, estamos aprendiendo sin descanso observando el espacio europeo y hemos de ser cada día más rigurosos en un trabajo tintado por una desesperante complejidad.

El autor resalta que lo grave son las deficiencias en el funcionamiento y la actividad de tantas Administraciones públicas. Y cita los siguientes ejemplos concretos: el almacén de residuos radioactivos, el depósito subterráneo de gas Castor, los quebrantos de las autopistas radiales, los problemas del mercado eléctrico, de la gestión del agua y de la educación, cuyas referencias —en notas a pie de página— son únicamente informaciones periodísticas. Esa es, a su juicio, en buena medida una elocuente expresión de la crisis de la Administración y, en consecuencia, del derecho administrativo.

Mucha mezcla esta me parece; más prudente resulta separar asuntos y planos. El autor no puede emborronar con la mancha verde de su crítica, siguiendo su

símil, perspectivas tan distintas. El éxito en la actuación administrativa deriva de la adecuada construcción jurídica empleada, pero su fracaso, los reveses y los descabros pueden tener otras causas, no siempre imputables al derecho administrativo. Hay que tener en cuenta las circunstancias, las situaciones y, sobre todo, la conducta irresponsable de tantas autoridades. Es decir, distinguir entre referencias normativas y su eficacia real, como tratamos de inculcar a quienes se inician en los estudios jurídicos recomendando libros como *El Derecho y el revés* de Alejandro Nieto y Tomás Ramón Fernández Rodríguez o la bien trabada «Introducción al Derecho» del primero de los citados.

Es más, ¿cómo es posible ignorar la cantidad de estudios de tantos profesores de Derecho Administrativo, que leen y reflexionan sobre la legislación básica garantizadora de una mínima igualdad de todos los españoles, sobre la actuación de las Administraciones en tantos complejos sectores, que realizan propuestas sobre la necesaria reforma de la planta local...? En concreto, con relación a esos ejemplos citados, si hubiera leído lo que publicamos Sosa Wagner y yo en el libro que nos prologó la directora de la Academia de Historia, Carmen Iglesias, *El Estado sin territorio. Cuatro relatos de la España autonómica*, que tuvo dos ediciones, hubiera conocido tanto la historia como el análisis jurídico de los problemas generados entre las Administraciones que querían en su territorio ese almacén y quienes cambiaban la orientación de la brújula de las decisiones, así como nuestra crítica (hecha por cierto con todos los colores de la paleta). Y lo mismo con relación a los otros conflictos. En mi monografía sobre *Las desventuras del dinero público. Elegía al principio de riesgo y ventura* hay información suficiente y un análisis minucioso de tales desmanes. Todo este acervo es ignorado por el autor, sustituido como está por unas desvaídas referencias a páginas digitales de algunos diarios.

En un manual «para decepcionados» que, como este, interpela a profesores sobre el futuro del derecho administrativo, y en el que se dedican muchas páginas a la gestión administrativa de los peligros y los riesgos de la sociedad contemporánea, ¿cómo es posible ignorar los libros que están profundizando sobre tales problemas? Desde hace más de veinte años, Esteve Pardo nos enseña con análisis rigurosos sobre el derecho de los riesgos, lo mismo que ocurre con los sugerentes salidos de la pluma de Darnaculleta y de otros estudiosos.

Avancemos al capítulo segundo, donde el autor enfoca con rotundidad lo que a su juicio son tres causas de la huida del derecho administrativo.

La primera, la burocracia, que ha conducido a la preferencia de abrazar el derecho privado. Sus propuestas para cambiar el rumbo son variadas. Unas más factibles y originales que otras. Recuerdo solo tres, que son las siguientes: a) la selección de funcionarios que ha de atender a las habilidades más que a conocimientos «memorísticos», una afirmación que se puede defender solo si se la presenta entre muchos matices. Los conocimientos resultan indispensables mientras que esas llamadas «habilidades» deben estar reservadas para determinados puestos de dirección (Sánchez Morón ha explicado bien estos aspectos); b) la

reserva de la función pública para aquellas actuaciones donde se ejerce la autoridad, algo que contradice el amplio espacio al que debe atender la Administración del siglo XXI, como ha explicado Fuentetaja; y c) considerar como novedad el hecho de que «un alto cargo político sea ejercido colectivamente», esto es, en lugar de un ministro, un equipo de reflexión. Lo que, a mi juicio, confunde los planos de la responsabilidad jurídica, como explicó hace décadas Nieto, a quien sí cita por su obra sobre la organización del desgobierno.

La segunda causa de evasión del derecho administrativo que expone es la corrupción que conduce al predominio del derecho penal. Coincido con el autor en esa preocupación, ámbito en el que nuevamente Nieto señaló de forma pionera y con coraje situaciones vergonzosas en sus libros *Corrupción en la España democrática*, *España en astillas* o *La balada de la Ley*. Una senda que hemos seguido algunos otros porque la corrupción, como titulamos en la obra dirigida por Andrés Betancor que aunó muchas colaboraciones, es la «corrosión» del Estado de derecho. Sin embargo, he echado en falta menciones sólidas al desvelo de los tribunales de justicia y del Tribunal de Cuentas. Se alude solo a las dilaciones, aspecto, por cierto, que conocemos bien gracias a Edorta Cobreros (en ningún lugar citado).

Y la tercera causa de la citada huida es lo que bautiza como «indocencia», esto es, la carencia de docencia. Como en el resto de epígrafes, advierto comentarios oportunos y con los que coincido. Tal es el caso de que la universidad no puede estar al alcance de todos, sino de quienes acrediten las capacidades suficientes —e interés y curiosidad añadido yo— con independencia de su situación económica; que la universidad ha de formar en valores y actitudes, entre ellos, por cierto, el respeto y la tolerancia; o que ha de aprovechar las características del entorno para ofrecer especialidades.

Sin embargo, junto a estas consideraciones, hay otras que hubieran requerido una reflexión más distendida: caso del sistema de selección del profesorado o sus dudas sobre la conveniencia de que sean funcionarios públicos. Como exigiría también algo de mesura la crítica a mantener en los programas la explicación de la Ley de expropiación forzosa por haber cumplido 68 años. La edad de las disposiciones ha de quedar en un segundo plano cuando lo relevante es que se acomoden a los tiempos y resulten eficaces. En fin, la descalificación de que se enseñan «autopsias» y se gira y se gira sobre el acto administrativo. ¿Es que no resulta imprescindible en estos momentos pararse a pensar sobre el venerable «acto administrativo» precisamente por los problemas que originan los procesos de automatización de las decisiones?

Hay que conocer bien las categorías jurídicas, como hay que conocer el abecedario y la gramática para expresarse, de ahí el interés de los estudios que se publican en las revistas especializadas y, sobre todo, el mérito que ha de reconocerse al esfuerzo de poner al día los manuales de la asignatura incorporando no solo las reformas legales, sino también la jurisprudencia de los tribunales de la Unión Europea y del Supremo. Esas actualizaciones que llevan la firma

de Tomás-Ramón Fernández, Parada (con las aportaciones de sus discípulos), Cosculluela, Santamaría Pastor, Muñoz Machado, Martín Rebollo, Fernández Farreres, Sánchez Morón o Rebollo Puig, entre otros, resultan bien aleccionadoras del espíritu que ha de mantener un buen maestro. ¿Hacen estos autores trabajos de «autopsia»? Más bien me parece que están actuando sobre cuerpos vivos y empleando en ello gran laboriosidad y puntería.

En el tercer capítulo, el autor, después de defender que ha de superarse el derecho «reactivo», que autoriza o sanciona, y el derecho «dubitativo» ante la incertidumbre, ofrece un abanico de pautas de lo que ha de ser, a su juicio, el nuevo derecho administrativo. En su terminología, «propositivo».

Recuerda figuras conocidas, como el procomún (similar, en parte, a las *res communes omnium*), la autorregulación la compra pública innovativa, los espacios de ensayo previos a la regulación, o la siempre cansina «gobernanza». Subraya su apuesta por la necesaria «antifragilidad» del Derecho Administrativo. Término este que rememora la obra de Taleb de ese título, quien explica cómo determinadas instituciones mejoran ante las dificultades o el desorden. Una cualidad distinta a la robustez, que nos podría remitir al corcho, que siempre flota y prevalece a pesar de los cambios y reveses.

Sin embargo, considero que esa evolución y esa metamorfosis de las instituciones jurídicas son signos propios de los tiempos y un acicate para que sigamos estudiando, leyendo, braceando —a veces escépticos, siempre voluntariosos— en nuestra lucha por la defensa del Derecho y poniendo en la picota los abusos de poder y las arbitrariedades, ejes —policromos por seguir con la imagen de Moles— sobre los que ha girado, gira y sospecho que girará siempre el derecho administrativo.

En fin, es este un libro escrito con habilidosa agilidad y que se agradece porque siempre han de ser bien recibidos los que nos suscitan interés a los estudiosos, lo que yo demuestro tomándome la molestia de coger la pluma para, de un lado, darle la bienvenida, pero, de otro, sacarle un poco los colores a su autor por unas deficiencias que serían fácilmente subsanables.

*Mercedes Fuertes*  
Universidad de León

ALEJANDRO NIETO: *La Primera República española. La Asamblea Nacional febrero-mayo 1873*, Granada, Editorial Comares, 2021, 330 págs.

1. La obra de Nieto viene a dotar de solidez al conocimiento de la I República española porque su «historia política ha quedado un poco arrinconada en las bibliotecas y sobre todo en las estanterías de las hemerotecas, en contraste con el enorme atractivo que desde la Transición han despertado la ideología republicana y la federal».