

## IV. BIBLIOGRAFIA



DRUCKER, Peter F.: *Las nuevas realidades*, Edhasa, 1989.

Peter F. Drucker, profesor de Ciencias Sociales en la Universidad de Claremont (California), es conocido en el mundo entero como el creador del moderno Management. Su obra fundamental: *Management: Tasks, Responsibilities, Practices* es considerada por sus numerosos seguidores como la Biblia del Management. De su extensa producción bibliográfica debemos mencionar, además de la anteriormente citada, *Managing in Turbulent Times* (traducida al castellano por Orbis, 1987, en su Enciclopedia de Gestión y Administración, con el título de «Gerencia en tiempos difíciles») e *Innovation and Entrepreneurship*.

El libro *Las nuevas realidades* es calificado por Palom Izquierdo, prologuista e introductor de Drucker en España, como un libro cumbre, la culminación de una obra. En él se encuentra la consagración del Management como función social y como arte liberal, dos de las definiciones más gratas al autor.

Conviene advertir al lector no familiarizado con las obras de Drucker que para éste, el Management no es sólo «el management de la empresa», sino que es un concepto de carácter polifacético aplicable a cualquier esfuerzo humano que lleva a cabo en una organización gente de diversos conocimientos y

capacidades. En consecuencia puede decirse que manager es cualquier persona cuya función y responsabilidad está relacionada con establecer, comunicar y comprobar los objetivos de una organización o institución, con la optimización de recursos y con la motivación de las personas que allí trabajan.

La tesis principal de Drucker en este libro es que el siglo XXI ya ha comenzado y en él han surgido unas nuevas realidades en la Política, en el Gobierno, en la Sociedad, en la Economía, en la Organización y en la Educación.

Las realidades políticas se caracterizan por la aparición de nuevos pluralismos formados por instituciones orientadas a la eficacia y especializadas que funcionan como una empresa y reúnen un considerable grado de poder. Cada una de estas instituciones habla su propio lenguaje, tiene su propio conocimiento y sobre todo sus propios valores. Cronológicamente la primera de estas instituciones pluralistas que apareció fue la empresa, pero otras instituciones la han seguido rápidamente, firmas auditoras, consultores, bufetes legales, incluso Universidades «transnacionales».

La nueva organización pluralista de la sociedad no tiene demasiado interés en el Estado ni en el Gobierno. En este punto Drucker se muestra partidario de reducir las funciones del Estado a aquéllas claramente públicas: la defensa, el

orden, la justicia o la más compleja y sutil de fijar «cierto nivel en las reglas del juego». Distingue Drucker entre actividades fáciles y difíciles y considera que estas últimas —las actividades en que diferentes usuarios esperan y exigen cosas diferentes y tienen diferentes expectativas— el Estado no puede realizarlas y menos realizarlas bien. Por ello la solución que Drucker preconiza es la «privatización» (término acuñado por el autor en su libro *The age of discontinuity*), tanto de las empresas públicas como de la gestión de buena parte de los servicios públicos, por ejemplo bomberos, limpieza, correos, etc. En definitiva el modelo que preconiza Drucker se aproxima al conservador de la señora Thatcher en Gran Bretaña o de Jacques Chirac en Francia.

Las nuevas realidades económicas tienen su plasmación en una economía de carácter transnacional cuyo objetivo es la maximación del mercado y en la que se distinguen, a juicio de Drucker, como variables parcialmente dependientes, el Estado, la Región (Comunidad Europea, Norteamericana, Extremo Oriente), la Economía del dinero, del crédito y de los flujos de inversión y la Empresa transnacional. Drucker se muestra crítico con las teorías Keynesianas y postkeynesianas y, a diferencia de éstas, destaca la importancia de las microeconomías de los individuos y de las Empresas. Especialmente estas últimas, por medio de la innovación, de la inversión, del management como factor de producción decisivo, pueden cambiar en un plazo relativamente corto el rumbo de la Economía.

La última parte del libro está dedicada al análisis de la Sociedad post-empresarial caracterizada por Drucker como la Sociedad del Conocimiento, donde el tipo humano predominante es «el trabajador del conocimiento», profesional que lleva a cabo su trabajo en organizaciones basadas en la información. Estas organi-

zaciones necesitan cada vez más especialistas con funciones operativas y cada vez menos personal staff (asesores, consejeros, coordinadores). Las organizaciones basadas en la información requieren objetivos claros y simples, cuantitativamente limitados a uno sólo o a unos pocos. Son interesantes las consideraciones que introduce Drucker sobre el «status» del trabajador del conocimiento en las nuevas organizaciones, sus derechos y responsabilidades: derecho a la movilidad, a cambiar libremente de trabajo; por contra, responsabilidad del individuo en la organización para aplicar su conocimiento profesional de forma organizada para aplicar su conocimiento profesional de forma que redunde en eficacia conjunta.

Acumula Drucker a sus anteriores reflexiones sobre el Management las derivadas de su papel relevante en las organizaciones basadas en la información. Los principales problemas del Management en estas organizaciones son el desarrollo de recompensas, reconocimiento y oportunidades de carrera para especialistas, el diseño de una estructura de Management para una organización de grupos especiales y la seguridad del reclutamiento, preparación y evaluación del personal de alto Management.

Ciertamente, al hacer una valoración de esta nueva obra de Drucker, conviene decir que nos encontramos con un libro ambicioso que debe ser leído despacio utilizando la doble vertiente de la mente, abierta, de un lado, al análisis racional del presente y, de otro, a la percepción de un futuro, quizás más impredecible que aquel que Drucker vislumbra.

Desde nuestro punto de vista, algunas de las reflexiones de Drucker como la incapacidad casi absoluta del Estado para gestionar programas y actividades no pueden ser compartidas plenamente, sobre todo, si niega las posibilidades de su transformación. Correlativamente la

confianza en la privatización como solución a los problemas de gestión de actividades antes públicas, no se ha visto confirmada en la práctica, sino con resultados desiguales, así por ejemplo, las empresas privatizadas en Gran Bretaña no funcionan mucho mejor que cuando eran dependientes de las instituciones públicas.

De otra parte, las reflexiones sobre las organizaciones basadas en la información y el papel que en ellas juegan los nuevos profesionales, trabajadores del conocimiento, parecen de lo más lúcido de esta nueva obra de Drucker que como todas las suyas anteriores tendrá sus partidarios y de sus detractores y cuya valoración definitiva dependerá del comportamiento y evolución que esas nuevas realidades tengan en un futuro que, como dice Drucker, ya ha comenzado.

Manuel MARTÍNEZ BARGUÑO

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Hacia una nueva justicia administrativa*, Civitas Monografías. Editorial Civitas, S. A. (1.ª edición), 1989, 194 pp.

Comentar una obra del *Magister Magistrorum* de los administrativos españoles a estas alturas podría ser tachado de tarea osada rayana en la más pura y elemental audacia, consustancial con ese atrevimiento que un dicho popular de nuestro país identifica con la mayor de las ignorancias. Únicamente el reconfortante estímulo que recibimos con su lectura nos empujó a superar todos los obstáculos que se alzaban ante nuestra modesta condición personal del lector de obras de interés tanto para el que esto afirma, como para los numerosos y potenciales lectores de las publicaciones del Centro de Estudios Constitucionales, y también, para los

más numerosos de las editadas bajo la égida del Instituto de Estudios de la Administración Local.

Vaya de inmediato resaltar el profundo reto que la obra del Profesor García de Enterría representa para todos los estudiosos de la temática justicialista en el Derecho Administrativo que gracias a su empuje y fuerza adquiere los bríos suficientes para su puesta de nuevo en actualidad cuando aparentemente gobernaba un cierto silencio, que si bien coyuntural, tras la pre y postpublicación de un proyecto oficial (1) sobre la materia, no deja de ser revelador sobre el excesivo oportunismo que se reviste a determinados temas en función de su misma dificultad o por la controversia innata que rodea a los mismos. Personal y particularmente, del título de la obra que nos ocupa venimos oyendo criterios desde hace bastantes años, sobre todo, desde la aprobación del texto constitucional (incluso llegó a ser tema conversacional en un Congreso de Profesores de Derecho Administrativo que tuvo su ámbito de celebración en la bella ciudad italiana de Padua), sin que hasta la fecha se haya producido novedad sustancial alguna dentro de su ya tradicional regulación (2).

El libro que recensionamos es la refundición en un solo cuerpo de los distintos trabajos que en varias revistas el Profesor García de Enterría ha venido publi-

(1) El Ministerio de Justicia llegó a publicar el *anteproyecto de reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa*, junto con el proyecto de ley de reforma del procedimiento laboral, dándose la circunstancia de que mientras este último ha visto la luz, lo mismo no ha sucedido con el otro. En dicha publicación, efectuada en 1985, resultaba extraño ver que mientras respecto a reforma de la legislación laboral, se indicaban nominalmente los profesionales que habían intervenido en su confección, no sucedía igual en relación con el otro proyecto de reforma, como si sus autores buscaran el anonimato liberador de posibles y ulteriores críticas.

(2) Tanto la vigente ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa como de las demás leyes que conforman la parte fundamental del Derecho Administrativo español constituyen la herencia de los años 50.

cando en los últimos años, con el necesario hilo común integrador como para merecer con todos los honores la cobertura unitaria que presta a cualquier edición su publicación en forma de libro, hasta el extremo de que en este caso, aun habiendo leído sus partes integrantes en las revistas en que fueron primitivamente dadas a luz, su lectura ahora adquiere los tintes de presentación original; tal es su enorme interés, su riqueza bibliográfica plena de actualidad en donde al autor no se le escapa ni la última novedad libresco ni la más pequeña reforma legislativa producida en los países que tangencialmente le sirven de punto de referencia en su estudio, como son los casos italiano y francés, sobre todo. Por si todo esto fuera poco, las cualidades tan destacadas siempre en el autor, como son su brillante estilo literario y su mágica precisión conceptual, alcanzan en esta obra unas cotas, que estimamos le será difícil superar en posteriores empeños.

Sin embargo, la realidad no permanece quieta, y sistemas que como el francés aparecían como más quietos, lo cierto es que las tentativas que el autor va comprobando sobre todo en aquellos estudiosos galos y algunos de sus magistrados, parece que van consolidándose de forma que lo que en el libro se contempla como demandas *para la reforma de la justicia administrativa en Francia*, allí donde surgieron aquellas referencias interpretativas que tanto han servido a todos los que han dedicado sus afanes a la comprensión e interpretación del sistema vigente en nuestro país de justicia administrativa. *El 28 de marzo pasado, el Ministro de Justicia galo ha presentado un proyecto de ley reformando la Constitución, para ampliar la posibilidad de intervención del Consejo Constitucional respecto a las materias justiciables.* Con este proyecto, el Gobierno galo, incluso a través de mani-

festaciones del propio Presidente de la República, viene a reconocer la insuficiencia actual que el sistema francés de garantías de los derechos fundamentales de la persona ofrece, precisamente, en comparación con otros ordenamientos en donde existe un cuadro más completo de tales garantías (3).

El *Profesor García de Enterría* en aque- de sus trabajos que analiza el cuadro actual de la justicia administrativa en Francia, observa y destaca cómo e ambiente pacífico que regía en un campo donde en muchas veces las sutiles y avanzadas interpretaciones conseguidas por el Consejo de Estado lograron tales avances en el reconocimiento de los derechos de los administrados, que se utilizaron como faros a seguir por todos aquellos otros países, que como en e caso patrio, carecían tanto de una normativa adecuada, como de unos órganos interpretativos que se hicieran cargo de aquéllos, los cuales, como todo e mundo sabe, fueron asumidos por toda una pléyade de profesores y analistas del Derecho Administrativo, que supieron darse y dotarse de las oportunas herramientas de trabajo para obtener determinadas cotas de justicia.

El caso francés, con ser sobresaliente no es el único, como se deduce de rastreo comparativo que efectúa cuando analiza aquél, principalmente sobre e

(3) Con la normativa vigente, únicamente es e recurso del Presidente de la República, del Prime Ministro, del Presidente de la Asamblea Nacional, de Senado, y por extensión, desde 1974, de 60 diputados o 60 senadores, como se puede enjuiciar l conformidad de una ley con la Constitución, ante e Consejo constitucional, limitándose esta «recurribilidad» al plazo existente entre la aprobación parlamentaria de la ley y su promulgación por el Presidente de la República. Como alguien ha escrito «cuando la ley esté promulgada, no cabe ya su "contestación" ante el Consejo Constitucional, de tal manera que las jurisdicciones administrativa y ordinaria, rehúsan e sus respectivos campos, a ejercer ningún otro contr por sus cauces», que añadimos nosotros, sería excepcional. De tal forma que se puede decir que todas las disposiciones legales no examinadas por el citado Consejo, adquieren una firmeza que no elimina las posibles dudas sobre su auténtica «constitucionalidad».

sistema italiano (4) aunque la mayoría de las consideraciones que se hacen se centran, como es obvio, y es aquí donde reside su principal interés tanto para conocer el estado real de evolución en que se encuentra la Jurisprudencia de nuestro más alto Tribunal como es el Constitucional, punto éste sobre el que el autor, como de todos es sabido, se vuelca con insistencia aquí, como en otras oportunidades y medios, todo su elevado y magistral juicio (aunque en algunas ocasiones su pensamiento no haya sido enjuiciado como debiera serlo; nos referimos precisamente a su comentario sobre la célebre sentencia sobre la nulidad de algunos de los preceptos que configuraban la anterior Ley sobre el Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas, en su concreto aspecto alusivo a la declaración conjunta de los cónyuges).

*Los males de la justicia administrativa española.*

Este podía ser una especie de «*lid*» periodístico que por su misma llamatividad servirá mejor que ningún otro resumen para concentrar las miradas de todos aquellos que interesados en la materia, justamente se acerquen al examen de un diagnóstico tan acertado como es el del autor, profundo conocedor de todos sus avances y retrocesos, pues no por casualidad, en él coinciden la docencia con el ejercicio de la profesión jurídica (siendo uno de sus últimos éxitos, del que se ocuparon algunos medios de comunicación el llamado «*caso Bradomín*» que como otros tantos de nuestra historia procesal, sólo al final, las correctísimas tesis del profesor Ente-

ría sobre protección del derecho al nombre, y por tanto, a la imagen, lograron mantener al Marquesado de Bradomín libre de adherencias comerciales no autorizadas).

El inventario que hace el autor de estos males, así como la insistencia reiterada que hace de los mismos, en una argumentación tan abundantemente cordial como son la misma riqueza de casos que le permite, mejor que a nadie, recargar las tintas sobre esos retrasos de una jurisdicción que se prolonga en el tiempo (5) lo mismo que precedentemente se regodea en la búsqueda de defectos de forma, para así liberarse de entrar en el fondo (aunque esto habría que tener en cuenta las circunstancias ambientales que rodean a nuestra jurisprudencia y que algunos otros autores manejan sin darse cuenta de sus propias «intencionalidades» puesto que en décadas pasadas, se recordaba por algún sector doctrinal, la primacía que en la actuación de los Tribunales, debía tener la revisión de los vicios de forma, que por algo, aquel entonces, eran tachados de necesidad y sin cuya comprobación no parecía correcta la entrada en el examen de fondo de todas las demás cuestiones planteadas).

En el trabajo que abre la recopilación, texto en su momento de la conferencia del autor en la centenaria Universidad de Bolonia, el autor subraya cómo la prevalencia de los derechos fundamentales, en todos los planos —procesal y material— están significando la disminución y conviene enfatizar esto, pues no es lo

(5) Cuando preparábamos el presente comentario, se difundió en algún medio de comunicación la siguiente información: *El Constitucional prohíbe rechazar recursos por error de redacción o de forma*, así era el titular de EL PAIS, del 25 de abril de 1990 y en donde leemos lo siguiente: «...el Tribunal Constitucional ha anulado el auto del supremo aduciendo que las normas de admisión de los recursos han de entenderse en el sentido más favorable a la plena sustanciación y decisión del recurso». Si ese primer paso se repite quizás se logre lo de poner la justicia al día —al menos, en su vertiente constitucional.

(4) Resulta aconsejable la lectura de V. VEDEL y P. Delvolvé: *Droit Administratif*, II edición, Paris, 1990, sobre todo el volumen II, sobre *el juez administrativo*, aparte, cómo no, de toda la bibliografía que el autor de la obra que comentamos incluye en el capítulo VI *La reacción del contencioso francés a la crisis del modelo*.

mismo que su «desaparición» (6), es la que llama eufemísticamente «*prevalencia posicional de la Administración*» que se ha venido notando prácticamente desde nuestros primeros tiempos constitucionales, en base a una tesis que arrancando de unos puntos de vista que el *Profesor García de Enterría* expuso en la primera obra que se publicó sobre nuestra Constitución y que llevaba su firma junto con la del *Profesor Predieri*. Punto de vista consistente en afirmar, con todas sus consecuencias, que la Constitución era una norma inmediatamente aplicable, en todos sus preceptos y palabras, aunque en aquellos/as que parecían reclamar un desarrollo o complementariedad posterior, lo que significaba, de golpe y porrazo, que toda era inmediatamente aplicable, sin que los Tribunales y Jueces individuales pudieran resguardarse en los titulados «*artículos programáticos*» para aplazar cualquier decisión conforme con nuestra norma suprema. Tesis y punto de vista que el autor irá repitiendo en cuantas oportunidades tenía de hacerlo, ya fueran otros libros, ya fuesen artículos o conferencias, que por su misma insistencia, fue consiguiendo ir creando un corpus de opinión común que fue facilitando su reconocimiento por lo que era de mayor interés y utilidad para todos, como es el reconocimiento por los mis-

(6) Es verdad que como siempre, y una vez más, la verdad no está en los extremos: ni en la desaparición de esa mayestática Administración, a la que tan forzosamente hemos estado acostumbrados, ni en su continuidad temporal, que los tiempos actuales rechazan, ya que sería continuar admitiendo «absolutismos» cuando estos han desaparecido de la escena histórica, pero verdad es que la Administración dispone de múltiples instrumentos —y diríamos, interpretaciones— para conseguir en determinadas ocasiones, que sea lo que fue. ¿Por qué? Pues porque aún siendo pluscuamperfectos los razonamientos como los del autor que analizamos, la verdad es que siguen vigentes las mismas leyes ordinarias que rigieron nuestro sistema administrativo en épocas pasadas, en donde por no haber ni siquiera existía la menor garantía de los derechos humanos, y por supuesto, no había ninguna norma suprema. Mientras no se produzca su reemplazo, la Administración podrá tener «tentaciones».

mos Tribunales que en una gran mayoría se han ido inclinando a su favor.

Junto con lo anterior, el autor destaca cómo paralelamente hay otro aspecto de nuestra Constitución que aumenta, podríamos decir con una terminología nuestra exclusivamente «su justiciabilidad», o su razón de ser de justicia material en su fondo, como es el reconocimiento que hace de lo que considera «*valores superiores*», aspecto este último que no es tan pacífico como pudiera pensarse al leer lo que aquí se nos dice pues la realidad diaria muchas veces sirve para poner en tela de juicio lo que hasta entonces era totalmente aceptado y consentido (nos referimos claro está a hechos o sucesos, según como se vea, centrados en los ayunos autoimpuestos por aquellos que carecen de libertad y que se proclaman miembros de bandas armadas (7)).

Todos y cada uno de los entresijos del «proceso contencioso-administrativo» merecen de nuestro autor la disección adecuada con la misma exquisitez conceptual con que lo fueron los «actes préalavables» y con la minuciosidad que les eleva, por separado, a «punto y aparte», aun siendo escaso el espacio disponible, considerando, no olvidemos, su versión original respondiendo a todas las inquietudes personales y ambientales bajo forma, siempre reducida, de artículos en las revistas especializadas c de conferencias. La decisión administra-

(7) Como de todos es sabido, tras una primera etapa de vacilaciones oficiales se acudió a una posterior en que se insistió en el carácter de «la vida» como «valor superior» de nuestro ordenamiento constitucional, algo en lo que no habían parado mientes aquellos que en aras de un formalismo legal fuera de lugar, rememoraban otras listas de tales valores superiores, cuando sin la vida, ninguno de otros «valores» existen. Por eso, para nosotros, el derecho a la salud y la protección contra la enfermedad es uno de los primeros de tales valores, ambos, manifestaciones de la protección de la vida (que naturalmente entra en conflicto, situación límite, diríamos, en los supuestos eutanásicos y de autopresión voluntaria de aquella, pero examinar este conflicto entre la vida y la libertad personal, nos llevaría muy lejos. Quede aquí sólo como muestra de las dificultades reales que existen por una opción clara por cualquiera de estos valores.



tiva previa, para que pueda montarse el proceso y como expresión de la autotutela de la misma Administración, tan sacralizado, diremos por nuestra parte en nuestro sistema, en que se reconoce a la Administración recalitrante la permanente posibilidad de dictar esa decisión, mientras no haya recaído sentencia, con la particular paradoja de aumentar la incertidumbre del administrado hasta límites intolerables e insospechados (8), la misma exigencia previa de agotar la vía administrativa para iniciar la contenciosa (que la misma experiencia no ha hecho más que confirmar hasta la saciedad que se trata de un auténtico privilegio administrativo y no en garantía del administrado, como algunos utópicos e idealmente han estado defendiendo), el tema «de la fugacidad de los plazos para recurrir», la legitimación para recurrir (aspecto este sobre el que parece no tendrá fin, siendo diarias las cuestiones que sobre legitimación procesal se plantean día a día y sobre lo que nuestros Tribunales nunca nos dan su última palabra) y sobre todo el gran tema, que el autor enfatiza de «la ejecución de la sentencia» sobre el que retorna con atención, pues de tal ejecución dependerá de que al final de toda esta larga serie de obstáculos, como en definitiva y en términos reales, es un «proceso contencioso-administrativo», el litigante, llámese administrado, interesado, titular de un derecho subjetivo o simplemente de un reflejo, adquiera la certeza de haber conseguido el reconocimiento de una posición jurídica inatacable. Es sobre todo este último punto sobre el que el autor dirige todas sus críticas, pues de nada vale, como es

(8) Tanto desde la lógica kantiana como desde la dialéctica hegeliana representa una contradicción en términos admitir simultáneamente la iniciación del proceso contencioso y que la Administración pueda seguir disponiendo de la facultad de dictar un acto expreso. Las facultades de enmiendas que se le atribuyen parecen no tener fin, pero colocan al particular en una situación no muy respetuosa con sus derechos personales.

obvio, que se superen todos esos trámites a lo largo del proceso para luego caer en esos retrasos y demoras, intencionados o no, con las que la Administración retarda el cumplimiento de lo decidido por los Jueces.

El autor, desde nuestra modesta perspectiva, se muestra demasiado optimista, diríamos, con algunas pequeñas quebras en el monolítico, hasta la Constitución, privilegio que se reconocía a la Administración para ejecutar las sentencias aun reconociendo, como debe hacerlo, que para la generalización del «sometimiento —de la Administración— pleno a la Ley y al Derecho», que sobreentiende también a lo que decida el Juez «... requerirá una regulación explícita por ley». Diríamos que en una sociedad como la nuestra en donde incluso los particulares se resisten a la ejecución de las sentencias judiciales, que menos iba a dejar de hacerlo la todopoderosa Administración, que además, al socaire de la división de poderes, encuentra una argumentación *ad hoc* que refuerza de modo considerable cualquiera de sus otras intencionalidades; en el ámbito procesal de los particulares nuestras Leyes habilitan tales vías ilimitadas casi en el tiempo de recursos, que por la vía de grandes disponibilidades monetarias se puede estar pleiteando toda la vida (9), en

(9) Recientemente los españoles han tenido la oportunidad histórica de revisar uno de sus textos más testimoniales, como es *La forja de un rebelde*, de Arturo Barea, en donde se relata, dentro del campo profesional en que su autor se desarrolló como fue el de patentes, aquel incidente en donde toda una todopoderosa compañía se quería oponer a aquel descubrimiento de aquel «puro» profesor que sólo se fijaba en el abaratamiento de un determinado producto, en lo que evidentemente no estaba interesada aquella compañía, que no tenía ninguna prisa, pues tenía todo el dinero y tiempo, para ganar «por aburrimento» a aquel modesto y pequeño benefactor de la humanidad. Suceso que cualquiera puede generalizar a múltiples supuestos (señalemos que ahora, en nuestro país, una simple cuestión arrendaticia de falta de pago de alquileres, pueden dilatarse durante varios años) ¿cabe imaginar mayor barbaridad? Así está nuestra justicia en la práctica ¿cómo va a tener medios para obligar a la Administración a la «pronta ejecución» de sus sentencias?

el fondo triquiñuelas previstas por la misma legislación procesal para que los procesos prácticamente no se acaben nunca —lo cual evidentemente pocas veces se dice—, ergo ¿qué no puede ocurrir en el campo procesal en que una de las partes sea la Administración a quien todos sus litigios le resultan gratis, cuando tiene todo un equipo de los mejores profesionales para su defensa, a ultranza y sea cual sea su costo, y cuando, como ella, es intemporal y asimismo se sucederá, cualquiera sean los cambios generacionales que se vayan produciendo?

Menos mal que sólo gracias a plumas tan clarividentes y prestigiosas como las del Profesor Enterría permiten ir horadando con la fuerza de su martilleo constante y de su enorme peso entre los mismos Magistrados, ir poniendo las cosas en su sitio y que la crítica supere el umbral de la pura rebelión de pasillo, porque como se ha demostrado en otros campos, aún más difíciles de ser penetrados, el maestro ha conseguido triunfos que todos disfrutan, los profesionales, porque alguien les abrió el camino para que entraran con libertad y posibilidades de éxito, y todos los demás, porque, sin saberlo, su esfera de mayor certeza jurídica se vio favorecida por todo ese inmenso conjunto de trabajos de nuestro autor, que no han ido más que poniendo todo nuestro sistema jurídico y judicial a la sombra de una verdadera justicia material.

Las citas, las referencias a otros institutos extranjeros salpican todos sus trabajos en una información tan completa y actualizada —tampoco conviene olvidar la condición de Magistrado del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que tuvo hace escasos años nuestro autor— que a cualquier lector le pueden servir de fuente a través de la cual podrá ampliar, en lo que guste, esa primera marca que a buen seguro será fundamental en su camino, como lo ha sido para nosotros

y como lo ha sido para las varias generaciones que de su palabra y de sus escritos obtuvieron un deslumbramiento que en lo que a nosotros toca tuvo bastante de la caída paulina en el camino de Damasco (10).

*Los límites constitucionales a nuestros tradicionales principios jurídico-administrativos.*

En otros de sus trabajos que el autor centra específicamente en el principio de inembargabilidad, su posible derogación y límites y su relación con la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración, en donde se recargan las tintas negras que acompañan a esta última cuestión, más de lo que ha hecho en anteriores capítulos, como ya dijimos, en donde el comportamiento abusivo e irracionalidad de la Administración y de sus empresas auxiliares bordean, si no incurren, en la más pura y absoluta de las inconstitucionalidades al volver irreal, por no decir fantástica, cualquier garantía de cumplimiento.

El autor va desgranando la escala de argumentos que le autorizan el último

(10) Como todo el mundo, el profesor García de Enterría no es rotundo en sus disertaciones, como lo son tanto de nuestros aúspices (el que esto firma recuerda un profesor de Economía, devenido ocasionalmente Ministro, que comenzaba, y sigue haciéndolo, con afirmaciones tan rotundas y dogmáticas que cualquiera ante él podría sentirse en la presencia más bien de una autoridad religiosa tridentina que de alguien seguidor de una ciencia que como la Economía ha sido calificada de «conocimiento de las sombras»), al modo anglosajón en donde los docentes buscan más inquietar las mentes tranquilas de sus oyentes que lanzarles a la aparente seguridad que en el campo de la ciencia no existe, pues es sinónimo en la mayoría de las ocasiones de estupidez. Para nosotros, el autor supuso ya en sus orígenes tener la rara facultad de convertir la abstracción en la mayor de las concreciones en beneficio de sus alumnos; su explicación de la teoría de Hauriou sobre la apropiación del «dominio público» por metros cuadrados, supuso el descubrimiento del poder que se encierra en una gran cabeza jurídica pues con tan hermosa teoría la mayor de las abstracciones jurídicas, como es la citada del «dominio público» quedaba perfectamente visible, con unos contornos «físicos» delimitados. El profesor Enterría tenía en su palabra la varita mágica que convertía en monedas lo que en principio aparecía como intangible.

aserto contra lo que lógicamente hacen mella sólo afirmaciones tan rotundas como las que el texto constitucional hace cuando afirma la responsabilidad de los poderes públicos, entre otras. El dramatismo de la situación queda claramente indicado con la siguiente cita del libro: «... la Administración invoca ... toda clase de dificultades para incumplir los mandamientos de ejecución de las sentencias, el riesgo de una seria perturbación de sus servicios (11)...». Cosa muy distinta hace esta Administración cuando ese incumplimiento procede de otras Administraciones inferiores o de empresas subordinadas (¿cuándo habrá alguien que estudie a las empresas públicas desde su plano real, y no desde el puramente artificial, de sus estatutos y sus leyes!), apresurándose entonces a recordar los perjuicios derivados de tal conducta.

Es imprescindible que el posible interesado acuda a la lectura de estas y demás páginas del libro, al incluirse en ellas tantas referencias a legislaciones sectoriales, decisiones judiciales, sentencias de nuestro Tribunal Constitucional, en una amalgama que nunca es confusa y sí, como menos, descriptiva e ilustrativa de una realidad que vivimos y de la que muchas veces sólo vemos los árboles, aislados y separados, y no ese «bosque inmenso e impenetrable» que sólo mentes analíticas como las del autor nos permiten la visión. Una visión global y de conjunto tan conveniente para que nos demos cuenta del enorme arraigo que tienen los que algunos consideran suavemente «vicios» de una Administración que como la nuestra ha funcionado en la mayoría de sus etapas históricas al ritmo de un péndulo (¡tre-

menda ironía en un instante en que tan vigente está el péndulo de Foucault!), sujeto siempre a la mayor discrecionalidad, por no decir arbitrariedad, de los detentadores del poder (¡pocos se han dado cuenta que históricamente nuestra Administración, frente a sus engañosas apariencias, se ha caracterizado por cierta inestabilidad!).

«Los postulados constitucionales de la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas» viene a ser la rúbrica hecha con pluma de oro con la que el autor va poniendo cierre a todo su extraordinario discurso, a manera de informe sobre la situación actual de nuestra Administración en su vertiente de sujeción a la justicia. Con la vista permanentemente en el artículo 24 de la Constitución, con su llamada a la «tutela judicial efectiva», revisa las normas de la misma de las que pueden derivarse pautas, criterios y mandatos que coarten para el futuro pasados comportamientos administrativos (los artículos 117.3, 103.1, el ya citado 24) son, fundamentalmente, entre otros, aquellos de cuyo juego más puede esperarse.

Poco cabe añadir sino aconsejar la lectura directa e inmediata de la obra, pues el autor creemos no se conforma con una exposición que no dejaría de ser kierkegardiana —a la manera como Unamuno nos visionaba la presencia física del genial filósofo y predicador nórdico—, sino que busca más el debate vivo para conseguir los avances que considera totalmente de justicia conseguir en el ámbito precisamente de la «justicia administrativa». Fuerza tiene para atraer a todos los lectores y nuestras palabras si bien «pálido reflejo» de las suyas, se han escrito con el talento que Nobokov puso en su «pálido fuego», para resaltar así más la lucha interna existente entre su forma y el fondo. Seguramente en breve plazo muchas de las consideraciones que aquí se hacen

(11) Curiosamente el ejemplo se ha copiado a nivel popular y así la mayoría de las demandas de mejoras sociales tienen lugar por nuestras calles en forma de protestas ruidosas atienden más a perturbar el funcionamiento normal de los restantes servicios públicos que de la exposición fría de sus quejas.

constituirán, como con tantos de sus libros, alimento común y diario tanto de los estudiosos como de los mismos Jueces. Esperemos que así sea y que dentro de poco, merced al empuje de obras como ésta, si no tanto como una nueva Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, sí al menos llegamos a saber del nuevo estilo impuesto a la Administración por los mismos Tribunales.

Valentín RODRÍGUEZ VÁZQUEZ DE PRADA

*Manual de estilo del lenguaje administrativo*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública, 1990, 282 pp. (Manuales. Administración General.) ISBN: 87366-13-9. NIPO: 329-90-006-4.

Este Manual es una edición con carácter experimental, abierta a futuras correcciones y mejoras extraídas de la práctica, que se incluyó en el Plan de Actuaciones del Ministerio para las Administraciones Públicas para 1989, dentro del objetivo «Mejora de la Inteligibilidad del Lenguaje Administrativo»; su posterior confección ha sido llevada a cabo por la Inspección General de Servicios de la Administración Pública en colaboración con el Departamento de Filología Española de la Universidad Autónoma de Madrid, y con el apoyo de los Ministerios de Educación y Ciencia, Cultura y Asuntos Sociales (Instituto de la Mujer).

La investigación previa para la determinación de la situación del lenguaje administrativo se llevó a cabo sobre una muestra de documentos procedentes de centros geográficamente alejados entre sí, pertenecientes tanto a la Administración General (Gobiernos Civiles) como a sectores administrativos especializados (Hacienda y Trabajo, principalmente),

seleccionándose veintidós tipos documentales pertenecientes a las categorías de resolutivos (acuerdos, autorizaciones, mandamientos y resoluciones), de instrucción (actas, diligencias, cartas de pago, certificaciones, contratos y resguardos), de comunicación (anuncios, circulares, citaciones, comunicaciones, edictos, notas informativas, notificaciones, oficios y requerimientos) y de escritos de la Administración (declaraciones, denuncias y solicitudes).

El trabajo sobre tales elementos ha producido la obra que nos ocupa, en la que se puede encontrar una introducción al lenguaje administrativo donde se indican sus principales características y evolución, así como los programas de modernización del lenguaje administrativo que se vienen realizando en distintos países, con particular atención a España; un primer bloque sobre Ortografía, donde se llama la atención acerca de los principales defectos ortográficos advertidos en los escritos de la Administración y donde se recuerdan las normas de uso para evitar repetirlos en el futuro; un segundo bloque sobre Gramática en el que se advierte sobre aquellos errores que más frecuentemente se cometen en la construcción del lenguaje administrativo y se señalan las normas de uso correctas; un tercer bloque sobre estilo administrativo en el que se ponen de manifiesto los principales caracteres y peculiaridades del lenguaje administrativo y se dan recomendaciones para conseguir un estilo administrativo más claro y sencillo; por último, un Diccionario de términos y frases del lenguaje administrativo que recoge los registros, definiciones, acepciones, equivalentes y niveles de uso de las voces y giros más sobresalientes y característicos del mismo, y se expresan normas generales o particulares para su uso.

Con todo ello se han pretendido alcanzar dos objetivos: en primer lugar, res-

puesta con soluciones concretas a dudas concretas que se presentan a los funcionarios públicos con ocasión de la redacción de los distintos tipos de documentos administrativos dirigidos a los particulares; en segundo lugar, medio de reflexión para los funcionarios públicos sobre el uso de la lengua en su diaria aplicación a las comunicaciones y escritos de la Administración, a fin de conseguir un lenguaje administrativo claro, conciso, adecuado a unas relaciones menos complejas con los ciudadanos y a las exigencias de una gestión burocrática moderna y eficaz.

*Ley de Aguas: Análisis de la jurisprudencia constitucional.* Coordinado por Armando Salvador, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, 1990, 283 pp. (Estudios. Administración del Estado.) ISBN: 84-7088-499-9. NIPO: 329-89-023-1.

El MAP convocó para el pasado mes de febrero, con la posterior colaboración del MOPU, unas jornadas sobre la situación actual del Derecho de Aguas en España tras la Sentencia del Tribunal Constitucional del 29 de noviembre de 1988 sobre la Ley de Aguas de 1985.

Resultado de las intervenciones en la citada reunión son las páginas ahora publicadas, salidas de las plumas de especialistas en la materia procedentes tanto de la docencia universitaria como de la práctica administrativa central o autonómica.

Abre el camino el Profesor Alfredo Gallego Anabitarte con la reflexión sobre el concepto de Dominio Público Hidráulico, especialmente necesaria para explicar el «señorío» y la «Jurisdicción» sobre algo que no existe hasta que no aflora: el agua, reflexión extendida tanto en su dimensión conceptual como en su desa-

rollo histórico, y aplicada a la Sentencia constitucional que motiva las jornadas, especialmente en lo que se refiere a los artículos 1 y 2.1.

La planificación hidráulica es tratada en sus aspectos jurídicos y técnicos. De los primeros se ocupa Rafael Gómez Ferrer, hablando de los problemas competenciales Estado/Comunidades Autónomas, de las soluciones coordinadas y del sistema de control de la legislación autonómica cuando se refiere a cuencas hidrográficas que exceden del territorio de la Comunidad Autónoma. De los segundos lo hace Carlos Torres Padilla a partir del planteamiento de los antecedentes marcados por la Ley de Aguas de 1879, el Plan Gasset de 1902, el Real Decreto-ley de 5 de marzo de 1926, el Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933 y el Plan Peña de 1940.

La administración pública del agua es otra vertiente del asunto, tratada por Carlos M. Arrieta Alvarez en su totalidad, desde los antecedentes históricos hasta la organización administrativa posterior a la Ley de 1985, entrando incluso en las competencias del Estado y en la descripción de organismo de cuenca intercomunitarios y del Consejo Nacional del Agua, y acabando con el detalle de la composición orgánica de las confederaciones hidrográficas.

Angel Menéndez Rexach se ocupa de la relación entre legislación de aguas, ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente, planteando intensivamente la concurrencia de competencias sobre el dominio público, y las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos, especialmente respecto al problema de su articulación con los tres aspectos parciales referidos.

El estudio del Derecho Transitorio llevado a cabo por Francisco Alonso Colomer incide sobre todo en tres puntos: el

primero, la supresión de la prescripción; el segundo, la limitación del plazo de explotación de los aprovechamientos privativos, y el tercero, la integración en el dominio público hidráulico de los aprovechamientos de aguas privadas.

Al igual que la planificación, también la política territorial y de aguas es tratada por dos autores: Luciano Parejo Alfonso y Javier García Bellido. Parejo Alfonso se refiere a la pluralidad de administraciones y competencias y a la ordenación racional de los recursos naturales; García Bellido realiza una aproximación a la estructura de las relaciones interadministrativas en las intervenciones sobre el territorio.

Isidoro González Rodríguez, por su parte, escribe sobre el sistema concesional básico de la Ley de Aguas, el rango normativo de las bases, la regulación básica común del uso de las aguas y las normas esenciales sobre el uso privativo del bien hidrológico.

El estudio de las cuencas intracomunitarias por Enrique Argullol Murgtadas da paso, por último, al de una faceta algo separada de la temática central, aunque no menos importante: los usuarios y su participación en la administración pública del agua, desarrollado por Emilio Pérez Pérez, quien entra a considerar cuáles son esos usuarios, en qué se fundamenta su participación y cómo se regula esta última.

ALCÓN ZARAGOZA, José Antonio: *Manual de elecciones locales*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, 1990, 309 pp. (Manuales. Administraciones Territoriales.) ISBN: 84-7088-500-6. NIPO: 329-89-025-2.

El autor plasma en esta obra un comentario exhaustivo sobre el actual Derecho Electoral Local español, aden-

trándose en todos los aspectos que lo configuran.

Plantea inicialmente su evolución legislativa desde los antecedentes de la Ley de Régimen Local de 1950, la Ley para la Reforma Política de 1977, el Decreto de marzo del mismo año o la Ley de Elecciones Locales de 1978, hasta su regulación constitucional y la Ley de Régimen Electoral General de 1985.

Entra a continuación en la organización de la Administración Electoral a través del análisis de las Juntas Electorales, central y de zona, y el régimen de los actos y principios procedimentales, para pasar después a considerar el censo electoral, su definición, caracteres, revisión y acceso a los datos censales.

Pasa revista luego a los derechos de sufragio activo y pasivo, con sus requisitos e incompatibilidades, y al sistema y mandato electoral, terminando los comentarios globales al Derecho Electoral Local con los requisitos para la convocatoria de elecciones, los plazos de éstas e incluso su posibilidad de impugnación.

Un segundo bloque de capítulos ahonda en el procedimiento electoral local. Define las figuras básicas del proceso y sus atribuciones: los representantes, como objeto del proceso, y los apoderados e interventores como intervinientes en él. Refleja el sistema de presentación de candidatos y su posterior proclamación como tales, las disposiciones sobre propaganda y actos de campaña electoral, el material necesario para la consulta y la forma de constitución de las mesas electorales. Precisa el desarrollo del derecho al voto, tanto por presentes como por ausentes, y habla del escrutinio de los datos general y por mesas electorales, de los gastos y subvenciones necesarias, e incluso de los delitos e infracciones que pudieran cometerse.

La tercera parte se inicia con la constitución de la Corporación Municipal surgida de los comicios, y con los requisitos, comprobación de credenciales, declaraciones de incompatibilidad y juramento que forman parte de la sesión constitutiva, a la que sigue el procedimiento de elección de Alcalde, los requisitos que éste debe reunir y las posibilidades y manera de destituirlo.

Capítulos independientes constituyen la atención a las elecciones a los Cabildos insulares canarios, o la elección de Diputados provinciales y la constitución corporativa de la Diputación Provincial.

Un último aspecto lo constituye la descripción de las garantías en el proceso electoral, con mención de los recursos administrativos de posible interposición.

Cierra la obra un calendario electoral genérico, sin determinación temporal, y la completa un anexo con los textos de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio; Real Decreto 1732/1985, de 24 de septiembre; Real Decreto 1733/1985, también de 24 de septiembre, modelos oficiales de documentos del día de la votación, y el modelo de acta de la sesión constitutiva de la Corporación y elección del Presidente.

ALONSO GARCÍA, Ricardo: *Derecho comunitario, Derechos nacionales y Derecho común europeo*.

Los juristas que contamos por décadas la finalización de nuestros estudios universitarios y que, además, nos hemos dedicado al derecho público, estamos condenados a no ver nunca el horizonte de nuestra disciplina, de la misma manera que los esforzados conquistadores de América no conseguían ver las orillas de los ríos que, intrépidamente, recorrían, según nos cuentan los cronistas de Indias. Algunos estudiosos

(García de Enterría es el más destacado de todos) se han ocupado de fortificar los territorios conocidos y ha sido tal su éxito que hoy podemos adentrarnos en ellos sin temor a caer en una emboscada o, por lo menos, a caminar con el pertrecho suficiente para salir airoso de la que con insidia se nos pueda tender. Otros (y la cita obligada es la de Ramón Martín Mateo) se han adentrado por tierras ignotas con escuetos arcos defensivos, sin blandir más armas que las del olfato jurídico y el sentido común. En fin, algunos jóvenes juristas han comenzado a mostrarnos, apostados en su orilla, un mar e incluso nos ilustran sobre los elementos vivos que en él habitan.

Entre ellos se encuentra Alonso García, cuyo libro si no toma la embocadura (pues cuenta con ilustres precedentes), sí acierta a exponer con claridad y acopio minucioso de datos los problemas más importantes que plantean los reglamentos y las directivas comunitarias, normas éstas convertidas en una especie de contraluz que, situada en el fondo del escenario de los derechos nacionales, se proyecta sobre sus objetos, alumbrándolos, abriéndolos o apagándolos.

Reglamentos y directivas, de un lado, y labor del Tribunal de Justicia de las Comunidades, de otro, constituyen la parte más extensa del libro y la que pone de relieve la intimidad del autor con la jurisprudencia de aquel Tribunal, intimidad que le permite crear conclusiones acerca de la construcción de un *corpus* de principios cada vez más sólido, de inevitable manejo por pleiteantes y Jueces en los litigios internos.

Muy sugestivo es el tercer capítulo donde Alonso vaticina que el Derecho público común europeo está llamado a jugar un papel análogo al desempeño por el *ius commune* en el pasado. La idea no es nueva pues yo la he leído en

alguno de los trabajos de Tomás Ramón Fernández Rodríguez (y pido excusas por no poder determinar dónde), brillante prologuista por cierto de la monografía, predicción ésta que comparto en los cautos términos en que está formulada («como un molde al que se irán acomodando progresivamente los derechos internos», página 279) pero que suscita el recuerdo de la paradoja que está en el inicio mismo de la utilización en Europa de los instrumentos jurídicos construidos en Roma, o más exactamente en la Roma postclásica que, como se sabe, sirvieron a partir del siglo XII a glosadores y comentaristas para reforzar el poder del Emperador (a quien se atribuye la plena *et rotunda potestas*) pero que, bien pronto (ya desde el siglo XIII, serán utilizados para reforzar el poder de los Reyes nacionales, lo que se

expresará con la fórmula según la cual el *rex in suo regno est imperator*. Se habrá puesto así la primera piedra del edificio del Estado nacional que, en un paulatino y variado proceso, acabará arrinconando al Derecho romano. Todo un ejemplo, *avant la lettre*, del uso alternativo del Derecho.

Una última reflexión suscita esta obra como asomada que es a un nuevo horizonte: ¿cuál será la repercusión de todo esto en la enseñanza del Derecho en nuestras Facultades? Me temo que en las venideras mudanzas de planes de estudios acaben prevaleciendo los tristes intereses de las cofradías y sus hermanos mayores que cuentan con el excelente caldo de cultivo del calculado interés de algunos y la indiferencia de los más.

FRANCISCO SOSA WAGNER





