

NIETO GARCÍA, Alejandro: *El desgobierno de lo público*, Ariel, Barcelona, 2007, 350 pp.

Parece que éste es el último libro relativo al derecho que el autor, decidido a dedicarse ahora a los estudios históricos, en los que ya ha cosechado resultados importantes, tiene intención de publicar. Y tal vez sea el último producto de una serie de obras que este gran maestro del derecho administrativo español ha dedicado a denunciar el *desgobierno*. El lector recordará sin duda *La organización del desgobierno*, *La nueva organización del desgobierno* y *El desgobierno judicial*, antecedentes manifiestos de la visión más general que se nos ofrece ahora con *El desgobierno de lo público*.

Hay que decir que la visión del mundo desgobernado que ofrece Alejandro Nieto es ante todo la visión de un jurista. Un jurista en quien levanta ampollas el incumplimiento de las normas precisamente por quienes deberían aplicarlas. Pero el libro va más allá de los temas propiamente jurídicos, o internos al derecho, y se adentra también en el terreno de la ciencia política o, si se quiere, en el análisis de algunas de las deficiencias del sistema político español, y, por supuesto, en el campo de la ciencia de la administración.

El deber con el lector obliga a describir ante todo, aunque sea muy someramente, la estructura del libro. Nieto dedica su primer capítulo, «Gobierno y desgobierno», a hacer explícitas algunas de las categorías

y puntos de vista que empleará a continuación. El capítulo segundo está dedicado al deslizamiento hacia la partitocracia del sistema político español, en detrimento de la democracia parlamentaria. Los dos capítulos siguientes tienen por objeto lo que el autor llama las «derivadas». Por 'derivadas' entiende Alejandro Nieto alteraciones del rumbo previsto como consecuencia de presiones ajenas a la voluntad del piloto, esto es, dando implícitamente por buena la tradicional imagen de «la nave del estado» pilotada por un timonel. La «derivada» principal es la de la corrupción, instalada estructuralmente en el ámbito público del régimen partitocrático. A partir de ahí el lado administrativista de Nieto le lleva a analizar lo que resulta del desmantelamiento de la función pública tradicional, los principios de gestión pública, la propia Administración pública y sus contextos, para terminar examinando el desgobierno en dos ámbitos privilegiados: las autonomías, por una parte, y la administración de justicia y su gobierno, por otro.

La impresión que produce la lectura de este libro es que Alejandro Nieto no deja títere con cabeza, pero también la de que no hay títere que merezca conservarla. Esto es: Nieto analiza el funcionamiento de lo público —hay que añadir: en los tiempos de la globalización— con un parámetro, el desgobierno, que le permite poner de manifiesto todas las in-

coherencias, ambigüedades, contradicciones, deficiencias, ilegalidades y desviaciones de poder que se dan en el funcionamiento cotidiano de nuestras instituciones públicas. Hay que decir que con un nivel de abstracción que acaso haga abusivas algunas generalizaciones; aún así, el libro exhibe una veracidad esencial que debe mover a reflexión. Los defectos estructurales del régimen de gobierno de lo público en nuestro país son sin duda los que Nieto señala en su libro, empezando por lo que llama 'la partitocracia', que desde el punto de vista de la ciencia política es más bien un «bipartidismo imperfecto», pero que no por ello desmiente la tesis partitocrática; junto a ella, la corrupción.

Dos son las reflexiones principales que impulsa la lectura del libro. Una es, precisamente, la reflexión sobre la corrupción. El hecho de que hoy muchísimas de las decisiones administrativas puedan ser objeto de valoración económica, y que, por tanto, quede permanentemente abierta la puerta, como una invitación, a comportamientos ilegítimos—esto es, a compra de decisiones— sin que existan mecanismos de control suficientemente efectivos y que funcionen a tiempo, es una brecha en el casco de «nave de lo público» capaz de desviarla decisivamente de los objetivos públicos buscados o afirmados. Así, por poner un ejemplo, ha perdido toda racionalidad la organización del territorio costero del levante español.

El otro objeto privilegiado de reflexión es el creciente alejamiento del sistema respecto del paradigma del «Estado de Derecho». Entendámonos: el «Estado de Derecho», pese a la frase retórica que a su respecto encabeza la Constitución de 1978, no es una forma política realizada, sino un modelo o vara de medir aplicable a las formas políticas. Los regímenes políticos o los estados se aproximan más o menos a ese modelo, que por otra parte es actualizable, es decir, que puede

incorporar nuevas exigencias. Lo grave a este respecto es, como muestra con sobrebundancia Alejandro Nieto, el creciente alejamiento del modelo por parte del régimen actual. Un poder judicial capaz de actuar eficientemente y a tiempo para corregir las desviaciones de poder sencillamente no existe.

El mayor mérito de *El desgobierno de lo público*, sin embargo, consiste en describir sin complejos el nuevo círculo en que se mueve el sistema político real. Nieto señala que la legitimación democrática del sistema ha sido sustituida en lo esencial por el juego de la legitimación por la eficacia —y en esto se muestra de acuerdo con los principales observadores del fenómeno de la globalización—. Y que ésta va acompañada de la manipulación política y social de las poblaciones gobernadas por los medios de comunicación de masas. No hay pues a la vista un sujeto que pueda constituirse en controlador del sistema político, y de ahí que la deriva de la corrupción y la pérdida de competencia técnica de la administración pública aparezca para Nieto como la consecuencia inevitable del sistema.

Este libro de Nieto es oportuno en la época en que se ensalza abiertamente la *governanza*, esto es, el tipo de gobierno contrapuesto a los impulsos democráticos que aún subsisten —Nieto los minimiza— en una sociedad esencialmente barbarizada como la nuestra. Probablemente a *El desgobierno de lo público* le espera la suerte reservada a quienes se apartan de lo «políticamente correcto»: el silencio y el ninguneo. Pero merece ser leído por cualquier persona deseosa de formarse opinión sobre el estado actual de la cosa pública en nuestro país.

Nunca se agradecerá lo suficiente, por otra parte, que un jurista de saber técnico excepcional —para muestra el botón de *El derecho administrativo sancionador*— sepa apartarse del camino trillado para analizar y describir desde un punto de

vista más amplio, histórico y sociológico, y con buena base en estas disciplinas, el ámbito de su especialidad. Por descontado, Nieto no recogerá laureles públicos por hacerlo, pero sí el agradecimiento de sus lectores. Es de esperar que otros recojan el testigo de este antiformalista consecuente.

* * *

ABSTRACT.— *In this review it is put of relief that the Spanish political system, according to the author, has slid from the parliamentary system to barely democra-*

tic a partitocràtic system, and that the generalized corruption has settled by it in the political system. The system moves away of the paradigm of the «rule of law» when not existing effective mechanisms of judicial control. The legitimation by the effectiveness replaces the democratic legitimation, and the manipulation and de-politisation of masses tends to annul the possibility of control of the political-legal system.

JUAN-RAMÓN CAPELLA HERNÁNDEZ
*Catedrático de Filosofía del Derecho
Universidad de Barcelona*