

Así pues, estamos ante un asunto en el que las normas, siendo indispensables, no bastan por sí solas, de suerte que los libros con contenido limitado a exponer los textos legales no sirven ni tan siquiera para el jurista más cerrado en su madriguera. Hace falta poner sobre la mesa las demás perspectivas (la política y la económica) y sucede que este libro lo hace y además muy bien. Recomendación por tanto a todos los estudiosos del sector: a hacerse con él cuanto antes y empapárselo.

Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz
Catedrático de Derecho Administrativo.
Consejo Asesor de la Revista

Eduardo Gamero Casado. *Desafíos del Derecho administrativo ante un mundo en disrupción*. VI Premio Ángel Olavarría Téllez de Estudios Jurídicos de la Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia. Editorial Comares, Granada, 2015, 151, páginas

Ya sea en su versión sustantiva o adjetiva los términos *disrupción* o *disruptivo*, algo abruptos gramaticalmente, han adquirido en los últimos tiempos cierta carta de naturaleza en determinados ámbitos técnicos, no refrendada desde luego por el lenguaje coloquial y común, más tendente a la simplicidad. El Diccionario de la Real Academia Española define *disrupción* como “*rotura o interrupción brusca*”. Si constituye un lugar común la afirmación de que el Derecho actúa normativamente y debe, en consecuencia, ser interpretado conforme a las circunstancias y al contexto general de la realidad social en la que está incardinado, resulta evidente que la brusquedad e intensidad de estas mutaciones y transformaciones de conjunto que se producen en los escenarios sociales de la contemporaneidad inciden necesariamente en el Ordenamiento jurídico en general y en el Derecho administrativo en particular, cuyo concepto, características, extensión y límites se ven afectados profundamente por estas transformaciones bruscas, intensas y aceleradas de la sociedad actual. El Derecho administrativo no es, por consiguiente, una fotografía fija ni un concepto inamovible y anquilosado, sino que presenta una íntima y directa dependencia con la sociedad en la que está llamado a desplegar su efectos, y las alteraciones de estas estructuras sociales sobre las que actúa condicionan inequívocamente su futuro y plantean retos y desafíos de conjunto en el seno de esta disciplina.

De tales retos y desafíos, de las posibles líneas de desenvolvimiento futuro de este conjunto normativo de Derecho público y de la forma incuestionable en la que la reformulación de conceptos esenciales como los del Estado social y democrático de Derecho obliga a diseñar un nuevo armazón conceptual para este sector normativo trata esta interesante monografía del profesor y Catedrático de la sevillana Universidad Pablo de Olavide Eduardo Gamero Casado que fue galardonada en la sexta edición

del prestigioso premio Ángel Olavarría Téllez de Estudios Jurídicos, convocado por la Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia. Antes que una monografía al uso que aborde exhaustivamente un tema jurídico concreto con minucioso acopio de material bibliográfico estamos ante un ensayo de amplia libertad en su enfoque metodológico y conceptual, en el que al hilo de las profundas transformaciones de nuestra época, no exenta de perplejidades y contradicciones, se aborda desde una perspectiva y con un enfoque personal cuáles pueden ser las líneas de desarrollo futuro del Derecho administrativo y cuáles pueden ser las medidas necesarias para que el Derecho administrativo continúe desempeñando su función crucial de salvaguarda de los intereses generales. Resulta sintomático, en este sentido, que la obra se cierre (páginas 133 a 136) con unas interesantes reflexiones en las que el profesor Gamero ensaya con cautela algunas soluciones y propuestas muy razonables frente a las lacras que asolan el mundo contemporáneo y el hartazgo de masas a que dichas lacras conducen.

Tal y como se encarga de explicar el propio autor la estructura y planteamiento metodológico general de la obra están condicionados de entrada por las exigencias de la convocatoria del galardón al que concurría y por esta dimensión eminentemente ensayística del texto. La reflexión viene precedida por una esclarecedora *Introducción* (páginas 1 a 6) en la que se da cuenta de los objetivos generales de la obra y del planteamiento sistemático que la inspira. Se trata de una *Introducción* oportuna pues cumple cabalmente, valga la aparentemente redundante simpleza, la finalidad de introducir y presentar el contenido global de la obra sin perderse en digresiones estériles. Con esta perspectiva aclara el propio autor como punto de partida que lo verdaderamente característico del Derecho administrativo contemporáneo (cabría añadir por vía de generalización que del Ordenamiento jurídico en su conjunto) no son tanto las mutaciones o transformaciones de los escenarios sociales, sino “la radicalidad y vertiginosidad que han adquirido los cambios”. Es esta intensidad, esta brusca *violencia*, si se admite la expresión, de las alteraciones del mundo contemporáneo, la que sacude fuertemente los cimientos del Derecho y justifica esa necesaria reformulación de los conceptos jurídicos para evitar el riesgo de que el Derecho quede en vía muerta, adelantado y apabullado por el impulso de la realidad social. Lo verdaderamente alarmante de la realidad actual y su eventual potencia dinamitadora de los conceptos jurídicos clásicos no es, por consiguiente, la existencia de cambios o la naturaleza lógicamente evolutiva de la realidad social, sino la agresividad, la fuerza, la intensidad y la violencia con la que dichos cambios se producen, pues eso, y no otra cosa, es la *disrupción* a la que alude el título de esta obra. De esta *Introducción* se desprenden las que pueden considerarse las dos cuestiones fundamentales sobre las que reflexiona el autor en los capítulos siguientes y sobre las que vamos a vertebrar nuestro breve comentario en la presente recensión: las reflexiones conceptuales sobre la Administración y el

Derecho administrativo en el contexto general del proceso, ya advertido hace décadas por el profesor Clavero, que da en denominarse de *huida del Derecho administrativo*, y las convulsiones en el marco constitucional del Estado español constitucionalmente definido como Estado social y democrático de Derecho.

1) La primera parte del ensayo, comprensiva de los capítulos primero y segundo, se consagra a lo que el profesor Gamero denomina el *deslinde conceptual del Derecho administrativo y de la Administración pública*. No debe empañar en nada nuestro juicio realmente positivo y favorable sobre esta obra en su conjunto y su indudable interés teórico el hecho de que expresemos, con la mayor sinceridad, que esta primera parte constituye simplemente, eso sí, con la debida claridad y adecuada sistemática, la mera recopilación de un acervo teórico y conceptual sobrada y suficientemente conocido. Consideramos que es en la segunda parte, dedicada a la profundización en los desafíos en la dimensión administrativa del Estado social y democrático de Derecho, donde se desarrolla fundamentalmente la labor hermenéutica y constructiva del profesor Gamero Casado en este ensayo y donde su prosa alcanza un mayor vuelo creativo e imaginativo. En esta primera parte, de la que damos breve y sencilla cuenta, se nos recuerda la historicidad del Derecho administrativo y su vinculación inicial con los movimientos socio-políticos del incipiente constitucionalismo y se profundiza en las nociones de interés público y potestad administrativa como premisas conceptuales del Derecho administrativo. En realidad, y tal y como el propio autor reconoce, se trata de conceptos de extraordinaria dificultad teórica y radical abstracción, por lo que, en relación con el interés general, por ejemplo, el autor parte de la premisa de que “el interés general es una categoría conceptual que no parece aconsejable definir”, habida cuenta la “variedad de matices y reverberaciones” que presenta, y llega a la conclusión, entre otras, de que un particular que extingue un incendio forestal satisface el interés general y de que la satisfacción del interés general no constituye una función monopolística de la Administración dado que la lluvia, en la mayoría de los casos, también favorece la satisfacción del interés general. Con dicha premisa y tales conclusiones queda clara, por consiguiente, la dificultad de aportar ideas realmente novedosas u originales sobre conceptos de tan radical abstracción y densidad teórica. De mayor interés nos parece, por consiguiente, el análisis de la segunda de las premisas conceptuales del Derecho administrativo que se acomete en esta primera parte de la obra y se centra en la exposición y exégesis de la noción tradicional de potestad administrativa. A partir de un interesante análisis terminológico y semántico del término potestad y de la diferencia nuclear entre potestades públicas y privadas, el autor concluye con la definición de la potestad administrativa como “*un poder jurídico unilateral, reconocido para la satisfacción del interés general, sometido a la ley, a control jurisdiccional (judicial y constitucional) y a garantías de alcance constitucional, cuyo ejercicio es obligado para su titular, quien lo ostenta en virtud de una atribución*”

articulada por el principio de legalidad” y analiza los rasgos diferenciadores e identitarios de las mencionadas potestades administrativas.

2) De bastante mayor densidad teórica nos parecen los dos capítulos que integran la segunda parte de la obra. El autor parte de la categórica afirmación de que “*no podemos acostumbrarnos a vivir en un Estado social y democrático de Derecho como si se tratase de un hecho trivial, pues constituye una especie de milagro, un acontecimiento formidable y por lo demás muy reciente, que ha costado siglos alcanzar*”. Esta triada de elementos que integran el Estado tal y como constitucionalmente se define en el artículo primero de nuestra Carta Magna, *social, democrático y de derecho*, se ha visto fuertemente afectada por este contexto general de *disrupción*, de cambios bruscos que se producen en el momento presente, y de los que las crisis económica constituye uno de sus más dolorosos y populares exponentes.

El primer capítulo de esta segunda parte profundiza en esta necesaria reformulación del Estado social ante la regresividad de los derechos sociales, consciente de la evidente repercusión que los muy mediáticos y denostados *recortes* presentan sobre el nivel y la intensidad en la prestación de los servicios sociales. Uno de los valores fundamentales del análisis que se realiza en esta segunda parte de la obra, y que hemos considerado anteriormente que quizás revista mayor interés que la dimensión más esencialmente teórica de la primera parte, es el de la interdisciplinariedad y la manera en la que se manejan con rigor y coherencia conceptos de naturaleza constitucional. Así sucede, en este caso, con la noción de dignidad de la persona, opción axiológica constitucionalmente esencial que entronca indudablemente con la categoría de los derechos sociales, pues, tal y como pone de manifiesto el autor de esta obra, “*la finalidad inequívoca de los derechos y servicios sociales es atender las necesidades de las personas para que puedan vivir dignamente*”. Ahora bien, la propia naturaleza de estos derechos y los términos de su configuración estructural determinan cierta flexibilidad operativa y auténticas dificultades para su implantación plena, pues en nuestro entramado constitucional los derechos sociales quedan remitidos a su reconocimiento específico mediante leyes que lo desarrollen por lo que, según jurisprudencia constitucional, solo se admite la alegación de tales derechos ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan dichas leyes que los desarrollen. Y es en este escenario de indudable debilidad, en el que el legislador goza de una amplia capacidad moduladora de las prestaciones y puede hacerlas evolucionar continuamente en función de las circunstancias del momento, donde se despliega la reflexión y se alcanzan las conclusiones fundamentales a las que llega el profesor Gamero, entre las que consideramos que destaca la afirmación de que el actual contexto económico supone no ya una amenaza sino un verdadero desmantelamiento por momentos de muchas de las prestaciones y de los servicios característicos del Estado social, por lo que el riesgo que se dibuja en el horizonte es el de la mutación encubierta y subrepticia de la cláusula del Estado social, claramente *capituldisminuída* en la economía pública contemporánea. Ante la progresiva desaparición

de estas conquistas sociales se suma Gamero Casado a las voces de quienes se afanan en buscar instrumentos que permitan la racionalización del Estado social así como poner límites y condicionamientos a las políticas de recorte, instrumentos entre los que se antoja como verdaderamente esencial la invocación a la dignidad humana como límite absoluto de los recortes, la necesidad de justificación de las medidas revocadoras o limitativas de derechos o la adecuada operatividad de los principios de proporcionalidad y confianza legítima.

Si interesantes y sugerentes resultan la exposición y las reflexiones del profesor Gamero sobre el Estado social de ese primer capítulo no menos nos lo parece el lúcido diagnóstico sobre la progresiva *deconstrucción* del Estado democrático, habida cuenta de que, tal y como deja sentado como premisa el autor, uno de los pilares tradicionales del Derecho administrativo ha venido constituido por el postulado de la representación democrática indirecta que supone la Administración. Esta *deconstrucción*, que parece seña distintiva característica de la modernidad, afectaría no solo al Estado democrático, sino al poder en su conjunto, como expresivamente evoca el título de la obra de Moisés Naím, *El fin del poder*, que evoca y cita elogiosamente al profesor Gamero; un poder, en palabras del propio Naím, cada vez más fácil de obtener, más difícil de usar y más fácil de perder. Sobre esta democracia que bien podríamos denominar clásica, sobre este Estado Democrático vertebrado sobre conceptos de la más pura ortodoxia jurídica como el del derecho de sufragio o la soberanía popular se ciernen hoy oscuros y destructivos enemigos y factores distorsionantes de toda índole como los mercados, las redes sociales o las falsas mayorías. Se trata, en opinión de Gamero, de envites, amenazas y limitaciones que constriñen la acción del Gobierno y subvierten el orden constitucional y ante los que resulta preciso (pp. 112 a 114) reivindicar de nuevo la democracia como forma de organización política.

En este proceso de progresiva afectación de los elementos esenciales de la organización política esencial que es el Estado como consecuencia de los cambios bruscos del escenario social no menos intensa resulta la progresiva *deconstrucción* del Estado *de Derecho*, también analizada oportunamente por el autor en la obra. Una de las manifestaciones esenciales de esta *deconstrucción* es el proceso que ha dado en denominarse de *motorización normativa* (Carl Schmitt) y que se traduce en la asistematicidad de una producción normativa ingente y con ausencia de patrones claros en relación con los procedimientos en cuya virtud se dictan nuevas normas o se modifican las preexistentes. Estos procesos de hiperactividad normativa deslavazada presentan numerosos ejemplos en el terreno del Derecho público, pero tienen lugar igualmente en el ámbito del Derecho privado (resulta paradigmático en este ámbito, por ejemplo, el sector normativo denominado *Derecho concursal*, en el que, aprobada una Ley en 2003, se han aprobado con posterioridad y en apenas algo más de una década, numerosas reformas concursales *desconcursalizadoras*, -la expresión

es de Enrique Barrero, “Reformas concursales *desconcursalizadoras*; valoración y perspectivas”, en *Revista de Derecho concursal y paraconcursal*, número 24, 2016, pp. 271-282-). Con independencia del ámbito en el que quepa apreciar dichos procesos, lo esencial es que, frente a las notas de plenitud y coherencia que han resultado atribuibles tradicionalmente al Ordenamiento jurídico conforme a la construcción tradicional de Santi Romano, imperan en la actualidad a su antojo la incoherencia más absoluta frente a la coherencia y particularización y disgregación frente a la plenitud. A más de este proceso de *Desordenamiento jurídico*, una serie de factores evidencian la obsolescencia de los postulados sobre los que se asienta el Derecho administrativo común contemporáneo, contexto global en el que en el presente ensayo se abordan, finalmente, cuestiones tales como la necesaria renovación de la legislación del procedimiento administrativo, la simplificación de dichos procedimientos o la transición a la que ha dado en denominarse *Administración electrónica*.

Quizás el sustantivo *disrupción*, definido, no se olvide, como *rotura o interrupción brusca*, aplicado al mundo pueda resultar de una excesivamente brusca y *disruptiva* contundencia categórica sin matices, pues es obvio que, aunque el mundo pueda estar roto, disgregado y sometido a tensiones de muy variado alcance y condición, no se ha interrumpido. La conclusión más simple que cabe extraer es la de que el Derecho, vino viejo, ya se adjetive como público, privado, administrativo, procesal, laboral o mercantil, tiene simple y sencillamente la necesidad y la obligación de encajar en odres nuevos y acomodarse a nuevos hechos y exigencias fácticas, como lleva haciendo, por otra parte, desde su alumbramiento. Como muy oportunamente advierte en la presentación de este ensayo el profesor López Menudo “cabe preguntarse si en la Historia habrá existido alguna generación que no haya creído estar viviendo el fin de una era, la sensación de que por fin todo va a derrumbarse”. Hay que reconocer que tales planteamientos, sin embargo, tan irremediabilmente humanos, apenas han hecho mella en el curso de una Historia que sigue y seguirá presumiblemente, y con ella el Derecho, como instrumento normativo y marco regulador de las relaciones humanas en sociedad. Un Derecho, eso sí, evolucionado, que ante la generalización de la tecnología y de las nuevas relaciones entre los ciudadanos genere no solo nuevas medidas de satisfacción de los intereses públicos dotadas de mayor inmediatez y eficacia sino, en idéntica medida, mejores y más efectivas medidas de control de la actividad administrativa y de garantía de los derechos de los ciudadanos. Sobre estas interesantes cuestiones trata el libro del profesor Gamero Casado, y el hecho de que dé pie a tales dudas y reflexiones acredita el valor intrínseco de esta sugerente obra.

Adela Ramos Contioso