

## BIBLIOGRAFÍA

comprendiendo enseguida no ya sólo lo que hay hecho, sino, lo más importante, que queda margen para la reflexión y la creatividad.

En efecto, conectando con lo anterior, quedan, a mi juicio, temas abiertos, lo que bien puede estar justificado por tres razones. La primera, el carácter didáctico que se le ha querido dar a la obra; en segundo lugar, el alcance general y extenso del régimen jurídico; y tercero y último, porque se basa en una estructura descriptiva, que trata de presentar un régimen jurídico incompleto, disperso, anticuado y poco imaginativo de un modo sencillo, algo que logra con éxito.

De ahí que la parte final de la obra sea la más interesante y a la vez la menos desarrollada. Existe, pues, margen para profundizar en varios temas. Así, la naturaleza jurídica del servicio de auto-taxis utilizada por la regulación y por la jurisprudencia no es del agrado del autor. La razón en la que basa su descontento sería, básicamente, la confusión en torno a la calificación legal, que va desde los servicios públicos virtuales o impropios hasta el servicio público, pasando por el *cuasi* servicio público, la proximidad a un servicio público, pero algo más de una mera intervención administrativa, el servicio de interés público o una actividad privada de interés público. El autor se decanta por considerarlo una actividad privada fuertemente intervenida o actividad privada reglamentada —actividades «*disciplinadas*», que decía VILLAR PALASÍ—, lo que justifica por los siguientes argumentos: la titularidad de la actividad, criterio objetivo de la misma, el hecho de que se dirija al público, sometimiento al régimen de autorización, con *numerus clausus*, el sometimiento a una minuciosa reglamentación y al régimen tarifario. En definitiva, aceptado como bueno que el servicio de auto-taxis sea una actividad privada reglamentada, al no ser asumido como servicio público por los poderes públicos, debe respetarse el contenido esencial del derecho a la libertad de empresa.

Una última reflexión. La inversión en atención y tiempo a tan «*peculiar*» tema no ha dañado lo más mínimo el prestigio del jurista; antes al contrario, no

puede por más que haber quedado consolidado y afianzado, a tenor del resultado. En fin, ya que es el propio autor quien se alegra de haber encontrado la reflexión de VILLAR PALASÍ que cita en su introducción (pág. 35), permítaseme concluir —medio en broma, medio en serio— sugiriendo que se anime el autor a redactar dos nuevas monografías: (i) la de las centrales lecheras y (ii) la de las panaderías, que también «*afectan a millones de personas*». Si en ellas lograra el excelente nivel alcanzado en esta obra, no sólo nos beneficiaríamos los lectores inquietos, sino que serían, igualmente, de cita obligada.

Salvador RODRÍGUEZ ARTACHO

CRESPO MONTES, L. F.: *Mitos y ritos de la Administración española*, INAP, Madrid, 2003, 446 págs.

Luis Fernando CRESPO MONTES está presente en la literatura administrativa española desde su ingreso en la Administración como «TAC», hace ya cuarenta años, como testimonian las páginas de «Documentación Administrativa». Toda una vida, por lo tanto; una vida, profesional se entiende, que comenzó, justamente, cuando estaba en sus inicios el proceso de reforma administrativa con el que España dio el primer paso hacia la modernidad. A ese proceso, que tiene por lo dicho asegurado un lugar de excepción en nuestra historia jurídico-política, dedicó el autor hace tres años un libro excelente (*Las reformas de la Administración Española: 1957-1967*, CEPC, Madrid, 2000), que arranca de la conferencia pronunciada por LÓPEZ RODÓ el 15 de septiembre de 1956 con motivo de la clausura del VIII Curso Internacional de Verano de Santiago de Compostela, sobre el tema «La reforma administrativa del Estado», y termina con el estudio de la Ley de Retribuciones de los Funcionarios Públicos de 1965, la crisis de la Comisión Superior de Personal y la creación de la Dirección General de la Función Pública, acontecimientos todos ellos vividos des-

de muy cerca por él, que, a lo largo de toda su carrera profesional, ha sido testigo de todo lo que ha ocurrido desde entonces en el interior de la Administración del Estado y, en algunos momentos, también actor principal en su calidad de Subsecretario y de cabeza visible de la función pública española en la etapa ministerial del siempre recordado Sebastián MARTÍN-RETORTILLO.

Todos los que, como él, ingresamos a comienzos de los sesenta en la Administración atraídos por los cambios que se anunciaban en ella, conocimos cómo era antes de que esos cambios comenzaran a dar sus frutos y tenemos muy fresco en la memoria el recuerdo de sus rutinas y de los modos de hacer de aquellos Jefes Superiores de Administración que parecían extraídos de las páginas de *Miau*. Con uno de ellos yo mismo llegué a compartir despacho una temporada y a enlazar, a través de él, ni más ni menos que con la venta de oficios al oírle contar cómo su madre se vio obligada a vender el oficio de Secretario judicial de su padre a un auxiliar de éste, lo que le privó a él de heredarlo y le obligó a buscar cobijo en las filas de la Administración, en la que llegó, como queda dicho, a la categoría máxima establecida por el Estatuto MAURA, tras haber sido por dos veces, como repetía con orgullo, Secretario de dos Ministros de la Corona.

Para aquellos viejos funcionarios, en vísperas entonces de la jubilación, los jóvenes «TACs», aún no bautizados así, que llegábamos a la Administración con las nuevas Leyes, de Procedimiento Administrativo, de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de lo Contencioso-Administrativo, etc., recién aprendidas y una cartera en la mano con el último libro o la última revista que acababa de aparecer, éramos verdaderos extraterrestres, tan extraterrestres como ellos nos parecían a nosotros, con una sola diferencia, y es que ellos ocupaban todavía los pocos puestos que los funcionarios de los Cuerpos Especiales permitían alcanzar a los de los Cuerpos Generales, puestos que nosotros no podíamos alcanzar para entrenar en ellos los saberes que acabábamos de adquirir y de los que tan orgullosos estábamos.

La Administración española de la época se dividía, por un lado, entre los Cuerpos Especiales, que patrimonializaban los Ministerios técnicos, y los Cuerpos Generales, que malvivían en éstos y tenían un mayor juego, no mucho, en los restantes Departamentos, y, por otro, entre Madrid y provincias, porque a éstas apenas llegaban todavía los ecos de la reforma iniciada, audibles sólo en la capital. A Valladolid llegó en 1962, y al Colegio Mayor en el que yo residía mientras cursaba el último año de la Licenciatura, FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, «TAC» de la primera oposición unificada a los, todavía existentes, Cuerpos Técnico-administrativos de los diferentes Ministerios, recién destinado a la Universidad, en la que fue encargado de... ¡la expedición de los carnets universitarios!, porque en aquella Administración todavía no existía un lugar apropiado para «encajar» al nuevo tipo de administradores que la «reforma» había empezado a producir.

De aquella Administración de viejas máquinas de escribir y papel de copia sobre gastados muebles de madera a ésta de hoy de muebles funcionales coronados por una pantalla de ordenador parece haber un mundo de distancia, pero... ¿lo hay realmente?

Para poder responder a esta pregunta con fundamento es imprescindible leer el nuevo libro que Luis Fernando CRESPO, memoria viva y muy lúcida, además, de la peripecia histórica de la Administración del Estado en este largo periodo, acaba de publicar con el sello editorial del INAP sobre los *Mitos y ritos de la Administración española*, un libro cuya aparición hay que celebrar por muchas razones, y entre ellas, muy en primer término, porque llena el vacío que el desinterés por el asunto de los profesores universitarios ha ido creando, una vez que se agotó el impulso de las aportaciones ejemplares, pero ya lejanas, de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Alejandro NIETO.

Me apresuro a advertir que *Mitos y ritos* no es un libro de memorias. Su autor tiene uno, ciertamente, muy sugestivo además, pero todavía inédito, lamentablemente, no sé si por torpeza de los editores o de él mismo y de sus amigos, que

no hemos sabido hasta ahora cómo y dónde «colocarlos».

*Mitos y ritos* tampoco es un libro de Historia al modo convencional. Es otra cosa, aunque haya en él mucho de memoria personal y mucho también de Historia, incluida la de la tenebrosa noche del 23F, en la que la Comisión de Subsecretarios, de la que CRESPO formaba parte, fue durante unas trágicas horas el único Gobierno, civil, que tuvimos los españoles, singular situación ésta que no deja de realzar el papel de la, siempre denostada pero imprescindible, Administración del Estado. *Mitos y ritos* es un relato, reflexivo e inteligente, de todos los intentos que a lo largo de medio siglo se han hecho con el propósito de racionalizar y modernizar la Administración y adaptarla a las nuevas circunstancias, así como de las dificultades con las que han tropezado y de las reacciones de distinto signo que han provocado, de los mitos que han generado y de los ritos que han contribuido a sofocarlos.

El autor ha articulado su relato en tres grandes bloques, el orgánico, el funcional y el de personal, lo que era en todo caso un obligado tributo a la sistemática. Pagado éste, ha tenido el acierto de resistir las demás exigencias del mismo signo, libre de las cuales ha elegido, con muy buen criterio por lo demás, los temas a tratar dentro de cada bloque, lo que le ha permitido profundizar en su análisis del subsuelo administrativo y eludir el riesgo de superficialidad que conlleva siempre la sujeción disciplinada a un cuadro sistemático preconcebido.

Así estructurado, el libro ofrece al lector la posibilidad de elegir él también el orden de la lectura de acuerdo con sus personales preferencias o necesidades, orden, cualquiera que sea, que no altera el producto y la visión general que terminará obteniendo de lo que ha sido el ir y venir de la organización, de sus modos de actuar y del régimen jurídico de su personal, es decir, de la Administración como cuerpo vivo, lleno de inercias y contradicciones, de necesidad de renovación y de resistencia al cambio, obediencia y refractaria al mismo tiempo al impulso político.

La primera parte del libro, dedicada a la organización, trata de nueve asuntos diferentes: la división ministerial, la pugna interna por el fortalecimiento de la Presidencia del Gobierno, las Secretarías Generales Técnicas y lo que queda de ellas, las Direcciones Generales de Servicios surgidas de un episodio funcional poco conocido fuera de la Administración (¿por qué no aparece aquí el nombre de GAMAZO, protagonista y beneficiario del invento, cuando tantos otros nombres propios llenan el libro?), la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios que ha resultado ser tan funcional, el Ministerio de Administraciones Públicas, la Administración Periférica del Estado y los entes instrumentales, apátridas e independientes. En todos y en cada uno de ellos el lector se encontrará con la Historia de estos años, con la grande, por supuesto, y también con la pequeña, sin la cual es muchas veces imposible entender aquélla.

La segunda parte está dedicada al funcionamiento de la Administración. En ella no faltan, como es natural, sendos capítulos relativos a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y a su desafortunada reforma de 1992, pero junto a ellos hay otros menos conocidos y por ello más interesantes (la experiencia de las Inspecciones Operativas de Servicios, la aplicación del método Delphi, los Planes de Modernización y los libros de distintos colores a que han dado lugar), que nos permiten conocer a los que vemos la Administración desde fuera cómo se ve ella a sí misma desde dentro y qué ha hecho o intentado hacer para mejorar su funcionamiento, de cuya eficacia ella misma duda. A ello se une la visión que resulta de los informes del Defensor del Pueblo y la que reflejan los debates del estado de la nación.

La tercera y última parte es, quizás, la más interesante porque, al final, lo que realmente cuenta en esta singular empresa (fue HAURIUO, no se olvide, el primero que aplicó este término a la Administración) y lo que termina decidiendo su rumbo son las personas que dan vida a la estructura organizativa y que protagonizan los procedimientos que las Leyes establecen para encauzar su funcio-

namiento. También porque es aquí donde los mitos arraigan con más fuerza (el del Estatuto, el de la carrera administrativa, el de las relaciones de puestos de trabajo o ese más reciente de las ofertas de empleo público) y donde, por lo tanto, resulta más estruendoso el silencio que en estos últimos años ha terminado cayendo sobre ellos. A todos esos mitos dedica el libro el correspondiente capítulo, añadiendo otro, fundamental, sobre el corporativismo, el asociacionismo y el sindicalismo funcional, que comprende también la crisis del modelo de negociación colectiva, aunque la Sentencia del Tribunal Supremo que casó y anuló la de la Audiencia Nacional que tanto escándalo produjo no haya tenido cabida en el texto por razón de su fecha.

El autor ha añadido a modo de coda al texto que presentó en su día al I Premio «Marcelo Martínez Alcubilla», convocado por el INAP, dos últimas páginas bajo el título «Un final debido o algunos comentarios después de la mención», en las que responde a la crítica que alguno le hizo por no haber formulado de un modo formal sus propias conclusiones. Y es que, en efecto, el lector cuando termina su lectura se queda con las ganas de saber qué piensa el autor de una realidad compleja que ha demostrado conocer tan bien, mejor sin duda que ningún otro, porque ninguno hasta ahora se había atrevido a reflexionar sobre ella de forma tan permanente y tan serena como él lo ha hecho, ni dar un testimonio tan completo de su evolución.

Se queda con las ganas porque el lector, quien quiera que sea, conoce esa realidad mucho peor, aunque la lectura del libro le haya enseñado muchas cosas que no sabía y por eso no se atreve a responder a las preguntas, todas ellas inquietantes, que esa lectura le ha sugerido: si es mejor o más eficaz la Administración actual que la del pasado próximo; si es o no susceptible de mejora o, incluso, de reforma; hacia dónde va; cuál es su rumbo, si alguno tiene; qué puede esperarse de ella, y otras muchas semejantes a éstas.

La respuesta que, urgido por el requebramiento, da el autor en esas páginas finales no difiere, como era de esperar, de las que los lectores atentos de su libro

hubieran podido dar de no haberles frenado el temor de hacerlo. Como el autor señala, todos aquellos que en diferentes momentos han tenido que afrontar la responsabilidad de dirigir alguno de los varios intentos de modernización del aparato administrativo han tenido que moverse entre el optimismo trágico y el pesimismo animoso. Y es que la Administración es una realidad singular e imprescindible, aunque contradictoria, que hay que tomar como es. Como toda gran organización, tiene su lógica propia y su propia dinámica también, lo que la hace resistente al cambio, con todos los inconvenientes que, desde luego, esa resistencia lleva consigo, pero también con todas las ventajas, que no son pocas, que esa misma resistencia supone frente a tantos y tantos intentos de alterar su sustancia y de convertirla en lo que ni es, ni puede, ni debe ser como se ve obligada a soportar cada vez que un *parvenu* que nada sabía de ella se ve con sus riendas en la mano y cree que lo que nadie pudo hacer antes podrá él lograrlo en un rato con la ayuda, pagada a precio de oro, eso sí, de alguna empresa de renombre internacional.

Lo primero de todo es conocerla y comprenderla, aceptar que a lo largo de su evolución tendrá ciclos diferentes, como el autor señala, y asumir también que ni la primacía de la sociedad civil ni la extensión selectiva de la actividad pública harán variar de manera significativa ni su tamaño ni su comportamiento, como ocurre con el propio Estado al que da soporte. Esa permanencia de lo uno y de lo otro a lo largo del tiempo, por muy denostada que pueda ser, es lo que la permite seguir cumpliendo su función de rompeolas de la política, lo que, bien mirado, no es, ni mucho menos, despreciable.

Sólo me resta ya felicitar públicamente a Luis Fernando CRESPO y agradecerle, muy sinceramente además, el esfuerzo que ha hecho para ofrecernos a todos un libro imprescindible. Al calificarlo así no me ciega en absoluto la amistad que me une a él. Yo viví la Administración desde dentro con parecida intensidad en los años «sesenta» y primeros «setenta», pero desde entonces sólo la había contemplado desde fuera y tenía

de ella, por lo tanto, una visión distante y borrosa, a pesar de que los periódicos almuerzos de los «milenios» que nos reúnen a un pequeño grupo de compañeros y entrañables amigos de esa época me han permitido de alguna forma comprobar su pulso. La lectura de *Mitos y ritos* me ha ayudado a aclarar esa visión y a conocer con exactitud muchos de los episodios y vicisitudes de los que el libro da cuenta con precisión y agudeza. Mi ganancia al leerlo ha sido, pues, notoria, lo que me autoriza a suponer que no será menor la que obtengan otros lectores más alejados que yo mismo del cotidiano devenir del aparato administrativo del Estado, y muy especialmente los más jóvenes, para los que esa lectura me parece un ejercicio absolutamente obligado.

El libro incluye, además, una selecta y variada bibliografía, que será también de extraordinaria utilidad para el lector.

Tomás-Ramón FERNÁNDEZ

EMBIID IRUJO, Antonio, y COLOM PIAZUELO, Eloy: *Comentarios a la Ley Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2003, 404 págs.

Con una proximidad temporal respecto al texto normativo que lo justifica más que destacable, acaba de aparecer en el panorama editorial español un libro dedicado a comentar en exclusiva la Ley 13/2002, de 23 de mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas. La elección de esta Ley como objeto único de reflexión no es en absoluto gratuita. Todo lo contrario, habida cuenta que, como manifiestan los autores en la introducción de la monografía, junto con su neta vertiente contractual (afectadora directa del Texto Refundido de la Ley de Contratos de 2000, LCAP en adelante) y autónoma (en la medida en que contiene disposiciones de operatividad autárquica), su articulado presenta una incidencia transversal muy estimable sobre un significativo conjunto de normas: General de Obras Públicas, Aguas, Costas, Sector Eléctrico, etc.

La repercusión jurídica de esta norma tiene que estar, pues, fuera de toda duda. Como también debe estarlo su trascendencia práctica. No puede ser menos, si se considera su objeto: el contrato de concesión de obras públicas. Se trata con esta Ley de regular desde el Derecho la construcción y la explotación de infraestructuras públicas. Y de regularla con ánimo totalizador, aunando en un solo texto previsiones de aplicación general a cualquier tipo de obra acometida por la Administración para subvenir intereses y necesidades generales. La sana ambición, desde luego, no es ajena al texto aprobado por el legislativo.

Sin embargo, y quizás en contra de lo que podría pensarse en un primer momento, esta ambición reseñada no se va a reproducir en la obra comentada en forma de complicaciones intelectivas. Nada más lejos de la realidad: uno de los principales méritos de la obra —junto con otros que se apuntarán posteriormente— está en la sencillez y la claridad con que presenta sus contenidos. La sistematización es muy meritoria, haciendo atractivo el análisis de una materia complicada y permitiendo identificar con inmediatez los puntos capitales de la norma. De esta forma, la obra se estructura en seis capítulos, precedidos de una introducción general y seguidos de un Anexo normativo en el que se transcriben tanto la Ley objeto de análisis como otros textos afectados por o afectados de la misma (LCAP; Directiva 93/37/CEE, de 14 de junio, de coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras; Comunicación interpretativa 2000/C121/02, de 29 de abril, sobre concesiones en el Derecho comunitario). El primero de los capítulos aludidos sirve para obtener una panorámica general de la Ley, así como para conocer la problemática que planteó su tránsito parlamentario. En el segundo se incide sobre la naturaleza jurídica de este peculiar contrato y su diferencia con otros contratos regulados en la LCAP, mientras que el tercero da cuenta del procedimiento que ha de seguirse para su otorgamiento. Un cuarto capítulo habla de los derechos y las obligaciones de los concesionarios, confron-