

La captura del Derecho administrativo. Reflexiones a partir de unos textos de Alejandro Nieto

JULIO V. GONZÁLEZ GARCÍA

Catedrático de Derecho administrativo
Universidad Complutense de Madrid

I. INTRODUCCIÓN

Escribir en un número monográfico de *El Cronista del Estado social y democrático de derecho* dedicado a Alejandro Nieto no es tarea sencilla. Su reciente fallecimiento nos conduce a elementos de naturaleza más personal y emocional¹ que lo que se pretende en una revista del tenor de la que el lector tiene en sus manos.

La premura con la que se quiere rendir este homenaje sincero complica aún más las cosas. Porque en sus textos

hay elementos que podrían justificar un análisis de la visión de Nieto sobre un determinado tema. Un planteamiento que, por las razones de tiempo que he señalado, he decidido desechar para este escrito.

Por ello, he preferido, partiendo de una idea de Alejandro Nieto desarrollada en diversos estudios, escribir sobre la captura del Derecho administrativo –y con ella del funcionamiento de las entidades del sector público– por una concepción de este sector del ordenamiento que se fija más en los mecanismos de impugnación para lograr la anulación de la actividad administrativa que en la gestión pública; que, a fin de cuentas, es la gestión de los intereses generales.

¹ Así, con estos parámetros, se puede ver el *In Memoriam* que redacté y que está publicado en <https://globalpoliticsandlaw.com/blog/2023/10/03/alejandro-nieto/>.

Dicho de otro modo, nos encontramos ante una *captura* del Derecho administrativo por la preponderancia de las cuestiones forenses (de ahí que Nieto se refiriera en muchas ocasiones al *Derecho administrativo forense*); dejando sin espacio de desarrollo los aspectos relativos a la satisfacción del interés general.

Espero que resulte de interés.

II. LA CAPTURA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

En sus *Estudios históricos sobre Administración y Derecho administrativo*², Alejandro Nieto escribió lo siguiente:

“El Derecho Administrativo se escapa de la mano de los administradores para caer en las de los abogados y de arte de administrar pasa a ser el de limitar a la Administración. Lo contencioso adquiere cada día mayor importancia y hasta se sustantiva en una determinada bibliografía. Pero lo realmente importante es que todas y cada una de las instituciones empiezan a verse con esta óptica forense. Y, como consecuencia de ello, los principios motores de la interpretación y del progreso del Derecho Administrativo van a colocarse en los Tribunales y no en la práctica administrativa. En una palabra, el Derecho Administrativo no es el Derecho de la Administración, sino contra la Administración”.

Este texto lo escribe Nieto a mediados de los años ochenta en un capítulo de sus Estudios histórico referido al Derecho administrativo decimonónico, formando parte del estudio del momento en que se produce el *cambio de perspectiva* del Derecho administrativo que arrastramos hoy. Mientras que con Javier de Burgos o con Manuel Colmeiro, el Derecho administrativo se preocupaba del modo de administrar y de la eficacia administrativa; con posterioridad, de la mano de García Goyena, Ortiz de Zárate o Gómez de la Serna empieza a prevalecer la concepción del Derecho administrativo en donde el elemento central de análisis es la protección del interés particular frente al ejercicio del poder.

El franquismo, su concepción totalitaria y antidemocrática del poder, también gestó un Derecho administrativo contra la Administración. Sin estado de derecho, como bien nos explicara en su momento Elías Díaz³, se fueron construyendo reglas del estado de derecho que permitían un cierto control de la administración, aunque con rémoras relevantes, empezando por las formas de elección de los Jueces y Magistrados, que obviamente estaban vinculados al régimen. Obviamente, la mayor parte de los elementos que se vinculaban con lo democrático carecía de relevan-

² NIETO GARCÍA, A. *Estudios históricos sobre Administración y Derecho administrativo*, INAP, Madrid, 1986, p. 172.

³ DIAZ GARCÍA, E. *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Madrid (1966).



cia a los efectos del control judicial. Y el estado de derecho era inexistente.

Va a hacer medio siglo desde la muerte del dictador. La cuestión que nos deberíamos plantear, como administrativistas, es cuántas páginas de los manuales de la disciplina están dedicados a la mejora de la gestión pública poniéndola a la altura del control de la Administración. Se podría pensar que entraría en el ámbito de conocimiento de la Ciencia de la Administración, pero cuando se analiza la perspectiva de las normas, se piensa siempre en la reducción del poder de la administración para que su control sea más eficaz.

Y no podemos olvidar que, desde Felipe II, la Administración española es una Administración de juristas, con lo cual el jurista tiene la obligación de introducir la gestión en su argumentación, en sus textos legales y en sus prácticas administrativas. No puede ser todo control judicial de la Administración. Al lado del Estado de derecho está el Estado social y el Estado democrático y todos ellos de-

ben encontrar una vía para cumplir con el mandato del artículo 9.2 de la Constitución.

No voy a poner en duda que el control judicial de la administración es necesario. Pero ¿sólo nos debemos dedicar a reducir los ámbitos de poder para garantizar el control? ¿Cómo facilitamos que se gestione mejor lo público?

Cualquiera que haya pasado un mes escaso tomando decisiones en el despacho de un órgano sabe que la gestión no es fácil, precisamente por los entresijos del Derecho administrativo, que obliga a muchos trámites que son objetivamente ineficaces. Su función básica, lo que les hace ser convenientes a los ojos de algunos, es garantizar el *statu quo* del Derecho aprendido y no analizado críticamente. La eficacia administrativa no forma parte de sus preocupaciones. Y ese mismo gestor novel ya se habrá dado cuenta de que hay fuerzas internas que son tremendamente resistentes al cambio y que prefieren seguir con lo que *siempre se ha hecho así*.



Incluso, observando el sesgo de nuestras normas administrativas de cabecera, ya sean las de procedimiento y régimen jurídico (cuya reforma se hace imprescindible); como las de contratos (necesitadas de ser sustituida a pesar de que sólo hace seis años de su promulgación), o las de bienes, por coger sólo unas pocas, la perspectiva de la gestión y de la satisfacción del interés general se deja absolutamente fuera.

Posiblemente, aquí sea conveniente recuperar otro fragmento de Alejandro Nieto, en donde aborda cómo se plantea sociológicamente el problema⁴:

“Como la justicia no es gratuita, de hecho, solo puede ocuparse de derechos e intereses patrimoniales individuales de alguna importancia, puesto que en otro caso los gastos del proceso serían superiores a los beneficios económicos litigados. Con lo cual el Derecho adminis-

⁴ NIETO GARCÍA, A. “La vocación del Derecho administrativo de nuestro tiempo”, en la *Revista de Administración Pública*, n.º 76 (1975), p. 14.

trativo que se invoca ante los Tribunales (y no hay que olvidar que para muchos éste es el único Derecho vivo) es un *Derecho de ricos* (y de funcionarios, pero éste es otro tema). La expresión puede parecer dura y simple, pero, aparte de su clasismo es cierta, ya a la experiencia de cada uno me remito. Fenómeno que ha aparejado una consecuencia muy curiosa: habida cuenta que la doctrina jurídico-administrativa está siendo atendida prioritariamente por abogados (sean o no, profesores de Universidad) el resultado es que la doctrina del Derecho administrativo –en cuanto orientado por y para el Foro– es una doctrina para ricos. Lo que ordinariamente denominan los tratadistas ‘defensa del particular’ o ‘defensa del ciudadano’ no es más que una ‘defensa del cliente’ y nuestro Derecho administrativo se ha convertido así en un ‘Derecho administrativo del cliente’”.

Este texto fue escrito en 1976, en plena efervescencia por la llegada de la democracia. Sin embargo, resulta totalmente actual. Actualidad que deriva, como señala Nieto, de que “en el núcleo de la sociedad y el Estado anidan unos problemas constantes, que sobreviven a los avatares de la evolución histórica”⁵. En lo que nos atañe, la llegada de la democracia y la Constitución no modificó, antes, al contrario, la perspectiva forense del Derecho administrativo.

El círculo, por tanto, se cierra. La conexión entre la actividad de los abogados y su papel preponderante en el desarrollo del Derecho administrativo conduce inexorablemente a que sus preocupaciones sean las que se proyectan en los Tratados académicos y aún en las leyes. Porque, al mismo tiempo, no ha existido un número equivalente de administrativistas que hayan ejercido funciones públicas y que hayan teorizado esta disciplina desde la perspectiva de la gestión. Aunque no sólo, ya que el impacto del sesgo ideológico de creadores y aplicadores del Derecho administrativo también es muy relevante⁶ y actúa como factor de freno en la reforma de la disciplina.

La impronta forense es especialmente significativa en la labor legislativa. Los textos básicos de Derecho administrativo, por su complejidad técnica, tienen su origen y los aspectos básicos de su texto en la labor de los altos cuerpos de la Administración. Cuerpos de funcionarios que beben de un Derecho aprendido en los *Manuales de Derecho administrativo* a que antes he hecho referencia y que

⁵ NIETO GARCÍA, A. *Estudios históricos...*, *op. cit.*, p. 14.

⁶ Nieto, en una sesión del Seminario que impulsó y dirigió y que desarrollamos en el Carmen de la Victoria de Granada en 2015, hizo una explicación bastante pormenorizada de la ideología del Derecho administrativo actual sobre la base de dónde se sitúa ideológicamente el profesorado universitario. Ni que decir tiene que la descompensación entre derecha e izquierda ideológicas (incluyendo en la primera los que dicen que ni de derecha ni de izquierda y que esto es sólo técnica) es muy relevante a favor de los que están en la derecha ideológica y sociológica. Este hecho sociológico impacta en el Derecho que se crea y se practica.





no someten a reflexión crítica ni en los principios ni en las técnicas a la hora de hacer los borradores de anteproyectos de ley. Y aquí hay una gran diferencia entre la protección de los intereses generales, colectivos y particulares⁷.

⁷ Son expresivas, en esta dirección, las palabras de Nieto: “En repetidas ocasiones he puesto de relieve la debilidad comparativa de la protección de los intereses generales, recordando que, por ejemplo, la ocupación administrativa de un metro cuadrado de propiedad particu-

De hecho, se podría señalar que algunas carencias que ha tenido el asesoramiento jurídico del Estado y que no están recogidos en la normativa vienen provocadas porque se

lar pone en marcha el solemne y prolijo mecanismo de la expropiación forzosa, mientras que la desaparición de un parque público o de un monumento cultural, que afecta a miles o a millones de ciudadanos, se despacha con el mero trámite de una información pública ritual. La protección de los titulares de intereses generales y colectivos es ciertamente débil”. NIETO GARCÍA, A., *Derecho administrativo sancionador*, Ed. Tecnos, 2.ª ed., Madrid (1994), p. 36.

trata de problemas poco estudiados en el ámbito del Derecho administrativo. Estoy recordando, por ejemplo, el impacto de los arbitrajes de inversiones y, en general, de la globalización económica en el ámbito del Estado.

Posiblemente la exposición no se puede olvidar de que, además, los integrantes de estos cuerpos de funcionarios presentan un notable problema de puertas giratorias (legales, por otra parte) entre el sector público y el sector privado, donde actuarán contra la administración. Ni tampoco se debe pasar por alto que los mecanismos de acceso a estos cuerpos de funcionarios acaban constituyendo una barrera de acceso, con lo que se produce un sesgo ideológico relevante que hace que determinadas opciones políticas tengan aún más complicada la gestión diaria de los problemas.

De nuevo, la captura del Derecho administrativo para mantener el *statu quo* cumple su papel. En esta línea hay que recordar, aunque sea someramente, que los procedimientos de acceso al empleo público, especialmente a los cuerpos superiores de la administración, responden a una óptica decimonónica lo que se traduce en que, a la vista de un análisis crítico, precisan de una actualización. Debemos ser conscientes de que muchos temas memorizados para ser repetidos a velocidad de sprint, que examinan de forma lineal aspectos variados del ordenamiento jurídico no proporcionan el más mínimo conocimiento de lo que es ni la gestión pública ni las necesidades del interés general.

Sirven, eso sí, para mantener este Derecho administrativo forense con el marchamo del mito de la calidad que proporciona la pertenencia a estos cuerpos de funcionarios. Sin embargo, cuando se abren posibilidades de introducir otros elementos en el procedimiento de acceso a ellos, que garanticen otras habilidades necesarias para un funcionamiento público adecuado, se censura por cuanto que se afirma vehementemente que elimina calidad; a pesar de que no hay ningún estudio que dé sustancia a tal planteamiento.

Posiblemente aquí haya también un sesgo sociológico, en la dificultad de ciertos ámbitos poblacionales de acceso a dichos cuerpos de funcionarios, lo que constituye un mecanismo indirecto pero efectivo de cooptación. Y, desde luego, perjudica la gestión, en la medida en que hay una gran inadecuación de los procedimientos de acceso al empleo público, que siguen viviendo del peso de la tradición. Todo ello con el efecto de que las nuevas técnicas de gestión no se abren paso, las nuevas regulaciones se alejan cada vez más de las necesidades de la sociedad y la Administración y, con ello, se eliminan posibilidades para hacer país.

La captura tiene un instrumento complementario en el diálogo articulado a través de diversos métodos que se ha desarrollado entre la doctrina y los juzgadores que ha

permitido extender el poder de los últimos a cuestiones que traspasaban mucho lo que es una cuestión jurídica. El objetivo que se percibe en este diálogo, y en múltiples estudios vinculados a ellos, es extender las técnicas de control, ampliándolos y, sobre todo, realizar un ejercicio de microcirugía para ver cómo se puede ampliar los ámbitos del control⁸.

III. CAPTURA JURÍDICA Y CAPTURA IDEOLÓGICA

La captura, al final, acaba teniendo connotaciones ideológicas. Nieto ha aludido a este problema señalando que “como consecuencia de la presión burguesa, los Tribunales fueron extendiendo cada vez más su ámbito de competencia y el centro de gravedad del Derecho administrativo pasó de la atención a los intereses colectivos a la defensa de los intereses individuales. Evolución lógica, por lo demás, puesto que resulta inevitable que un sistema burgués amolde a su conveniencia el subsistema jurídico que integra”⁹.

En nuestro tiempo, se puede percibir un Derecho administrativo conservador en la poca evolución de técnicas y principios (y esto también es ideología) y de signo neoliberal en su formulación económica. Ya he hecho referencia con anterioridad al sesgo ideológico de la mayor parte de los que se dedican desde la academia al Derecho administrativo y esto está teniendo un impacto considerable en la deriva del sector del ordenamiento.

En este punto, se podrían traer a colación la evolución cualitativa y cuantitativa del Derecho de la competencia cuya finalidad está siendo la existencia de un Estado cada vez mayor; un riesgo que se acrecienta por el hecho de que, a la larga, hemos permitido que constituya una regulación transversal. Y esta implantación del Derecho de la competencia, está constituyendo un elemento de distorsión en el análisis jurídico de las cuestiones.

Por ejemplo, en la actualidad la CNMC está procediendo a un análisis exhaustivo en relación con pliegos de contratación. Su sesgo hace que esté fomentando soluciones en las que el peso del precio está siendo muy considerable, a pesar de que la legislación española y europea han querido que se limite, a la vista de los problemas habidos en el pasado. Una visión de la competencia en la contratación pública que se extiende a los supuestos de la contratación

⁸ Conviene recordar que cuando hablo de juzgadores no pienso solo en los órganos judiciales sino, en general, en los órganos de resolución de conflictos. Entre ellos, el sesgo mayor posiblemente lo tengan las agencias reguladoras y, en particular, las autoridades de competencia que han extendido la cláusula de la competencia de forma abstracta y descontextualizada a ámbitos que caen muy lejos de los que es el Derecho de la competencia. Aquí también, se ve un sesgo contra la administración y en pro de los operadores económicos.

⁹ NIETO GARCÍA, A., “La vocación del Derecho administrativo...”, *op. cit.*, p. 20.

in house, en donde realmente lo que está pretendiendo es la apertura de un mercado donde no existe.

IV. EL DERECHO PRACTICADO POR LA CAPTURA

Alejandro Nieto dedicó muchas páginas al que denominó *Derecho practicado*, una vez superado el positivismo, tal como se analiza en otro artículo de este número. El Derecho practicado es aquel aplicado por “quienes, conociendo los objetivos generales de la política legislativa y dominando la técnica normativa, se encargan de operar con las leyes (y con el Derecho en general) para alcanzar unos objetivos concretos: la resolución de un conflicto, si son jueces; la satisfacción de los intereses de un cliente, si son abogados. Así, es como aparece el *Derecho practicado*”¹⁰.

Corresponde, pues dedicar unas líneas a examinar cómo se practica el Derecho administrativo en la captura. Una captura que, recordemos, potencia los elementos de conflicto articulado a través del recurso. Un derecho practicado que nos pone directamente en la tensión entre seguridad y riesgo.

Como es fácil entender, dentro del análisis que se acostumbra a hacer, el cumplimiento del derecho es el elemento central. Nada se puede/debe salir de los estrictos cauces de la legalidad más palmaria sin que haya lugar para discutir otros aspectos, ya que, además, siempre se ha hecho así. Que la Administración deba cumplir la ley es algo palmario. Que los caminos de la legalidad son múltiples es algo que no debería ni siquiera plantearse. La insuficiente valoración del riesgo hace que sólo lo simple valga por el miedo al conflicto.

Ver cómo se funciona aplicando la Ley de Contratos del Sector Público y como se aplica el mito de que el procedimiento abierto es prácticamente el único válido y el esfuerzo sobrehumano que supone cambiar el paradigma hace que el cambio esté proscrito. Incluso, más allá de afirmar la legalidad de una solución, en el momento en que se avista un elemento de conflicto, esto supone la paralización de la actividad administrativa. Es una cuestión de ponderación de valores, o para ser más exactos cómo valoramos los riesgos. Sobre ello volveré con posterioridad.

Incluso, hay ocasiones en que la aparición del mito jurídico hace que se intente cumplir un sector del ordenamiento que ni siquiera tiene que aplicarse. Un ejemplo, de nuevo, lo encontramos en la legislación de contratación pública, en donde no sabe la ley el que no se da cuenta de que no todo contrato del sector público está sometido a la ley de contratos del sector público. O aquellos casos, en donde la mera mención de un ámbito del derecho ya

haga que algo no se haga. La protección de datos personales entra en este ámbito.

Una forma de aplicar el Derecho en el que se suele olvidar el factor tiempo y el valor eficacia y, con ello, resulta complicada la satisfacción de los intereses generales. Es lo que he denominado en otras ocasiones el “Derecho esquizofrénico”, como aquel sector que tiene una necesidad de reafirmación diaria. Aunque haya otras manifestaciones, el Derecho de la competencia, el de la protección de datos o el de la contratación pública son ejemplos de esta ansia por aplicar un sector del ordenamiento, por si acaso, aunque no sea necesario.

En el ámbito administrativo, el planteamiento forense del Derecho administrativo ha generado un temor a la ilegalidad que determina la parálisis. Se trata de un temor que casaría con la expresión de Jorge Valdano, referida al efecto del estadio Santiago Bernabéu en los rivales, del “miedo escénico”, Si se me permite el juego de palabras, la parálisis por análisis de todos los posibles ángulos que tiene la actuación administrativa es una realidad en el momento actual. Una parálisis en la que los asesores y grandes cuerpos de funcionarios juegan un papel primordial.

Ahora bien, no podemos olvidar que la captura del Derecho administrativo está haciendo que pierda parte de su papel y está siendo sustituido por otros ámbitos que aún dificultan más la gestión, como son los del Derecho penal y el Derecho de la responsabilidad contable. Aquí, el efecto mediático de la presentación de una denuncia y el tiempo que se pasa con la pena de banquillo a la espera de la resolución final del asunto acaba siendo un elemento que incrementa el riesgo y, con él, de la parálisis administrativa. Conviene recordar que, más allá de lo que veamos en el día a día, hay controversias jurídicas y otras de naturaleza distinta (política o de gestión) cuya formulación ante los tribunales carece de sentido.

V. EL RIESGO EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA COMO UN ELEMENTO AUSENTE

La captura del Derecho administrativo por su perspectiva forense está haciendo olvidar un elemento central de toda actividad humana: el riesgo y su tratamiento jurídico. El riesgo es un factor con el que hay que convivir en el desarrollo de la gestión pública.

Este es un dato que no siempre se toma en consideración y ello motiva que las respuestas puedan ser exageradas, ya sea por la aplicación del Derecho penal (Derecho de última instancia, se dice) o lo poco utilizadas que son las técnicas de conservación de la actividad administrativa, que pasan diluidas entre tanto empeño de examinar nuevos instrumentos de control de la Administración y de concreción de la responsabilidad personal.

¹⁰ NIETO GARCÍA, A., *Crítica de la razón jurídica*, Editorial Trotta (2007), p. 13.

Cuando hablamos de riesgo, hemos de pensar, además, que el riesgo en una actuación que realicen los particulares y sometidos al Derecho administrativo, también se les debe reclamar a ellos. La acción pública en colaboración con el sector privado no puede ser un seguro a todo riesgo en el que lo público pague el posible efecto negativo de una actuación conveniente.

VI. DEBILITAMIENTO ADMINISTRATIVO

En este punto, hay dos factores que contribuyen a la extensión de los efectos del Derecho administrativo forense: la falta de personal con un adecuado nivel de formación y el desapoderamiento administrativo vía externalización. Todo lo cual conlleva un debilitamiento de la Administración.

En España, aunque a algunos les cueste admitirlo, faltan empleados públicos. Sobre todo, faltan empleados públicos de alta cualificación. Y parte de los que tenemos tienen muy fácil irse al sector privado con sueldos más elevados¹¹, amparados en el prestigio que les proporciona el formar parte de uno de los grandes cuerpos de funcionarios.

Incluso en estos ámbitos, el problema no es sólo de escasez sino de formación. Una falta de formación que se aprecia no sólo en los programas de acceso a los grandes cuerpos de funcionarios (que son viejunos¹²) sino en que los procesos de capacitación interna no inciden lo suficiente. El resultado es que ni se introducen formas nuevas en la gestión y el asesoramiento del sector público¹³ ni se exploran soluciones novedosas para impulsar un desarrollo más adecuado de la gestión pública.

Más aún, la complicación que tiene el aparato administrativo con sus múltiples tipos de personificación jurídica, que responde a premisas diferenciadas, se elimina de un plumazo trasladando las soluciones que son convencionales para una Administración pública, sin experimentar ni investigar soluciones alternativas. Lo que ocurre con la ejecución de los contratos del sector público (en donde no se quiere usar el Derecho privado) sometidos al derecho privado es una prueba entre otras muchas.

¹¹ Recordemos cómo el Gobierno presidido por José María Aznar impulsó la reducción del tiempo de permanencia como funcionario antes de solicitar la excedencia voluntaria. Frente a nuestros escasos cinco años, en Francia el plazo mínimo es de diez.

¹² Como muestra un botón: en la última versión del programa de acceso al Cuerpo de Abogados del Estado, aprobado por Orden del Ministerio de Justicia JUS/900/2016, de 6 de junio, los temas de Derecho hipotecario eran 28 y los de contratación pública 5. Cualquiera que conozca el funcionamiento administrativo podrá comparar la necesidad de uno y otro conocimiento.

¹³ Sobre esta cuestión, véase el artículo que he realizado en coautoría con MEDINA ARESPOCHAGA, A., "La asesoría jurídica de las empresas públicas", de próxima publicación.

Pero el debilitamiento no viene sólo por la falta de medios internos. Esta falta de medios conlleva que se recurra reiteradamente al asesoramiento externo, con lo que se acaba perdiendo el conocimiento de la resolución de los problemas, sino que además suelen resultar mucho más caros que el mantenimiento de un sector administrativo fuerte y solvente. Y, además, supone una pérdida de oportunidad. Ni que decir tiene que esta externalización se produce también a los despachos de abogados que generan el Derecho administrativo contra la Administración, y que proporcionan soluciones desde su posición ulterior contra la Administración.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

Las páginas anteriores han querido mostrar algunos problemas del funcionamiento público derivados de la captura del Derecho administrativo por su perspectiva forense, que ha ido en detrimento de potenciar los instrumentos para la mejora de la gestión pública. El recurso y el control judicial de la Administración es lo relevante, a la par que su reducción y debilitamiento.

Con ello, estamos profundizando en los elementos de crisis del Derecho administrativo. "Los profesores de la asignatura nos pasamos la vida hablando del Derecho administrativo y de la Administración Pública, pero no sabemos exactamente qué son el uno y la otra. Para salvar esta paradoja acudimos a alguna definición formal que nos saque del paso y seguimos convencidos de que lo importante es caminar y no elucubrar sobre el camino. Eso es cierto. Pero también hay ocasiones de desaliento en que no sabemos ni en dónde estamos, ni a dónde vamos, ni quiénes nos acompañan; y entonces se siente la necesidad —ya que no de responder, porque no hay una respuesta definitiva para las cuestiones esenciales— de detenerse un momento y de reflexionar sobre los aspectos esenciales que atañen a lo que estamos haciendo y enseñando"¹⁴.

Sobre esto es lo que creo que deberíamos debatir en este momento. Un debate que nos permita comprobar si estamos cumpliendo las funciones que se pretenden del Derecho administrativo y cómo podemos superar la captura actual, que es el problema general más grave que tiene en la actualidad. Y, para ello, no hace falta tener una idea nítida de cómo lo podemos definir.

Como se puede ver, se trata de páginas para el debate. Debatir, pensar, analizar, eran constantes en la vida de Alejandro. Desde su seminario, pasando por los planteamientos que nos inculcó a sus discípulos, o en la crítica que sometía al pensamiento tradicional. El mejor testimonio de reconocimiento intelectual es continuar una estela de pensamiento crítico. ❖

¹⁴ NIETO GARCÍA, A., *Estudios de Derecho y Ciencia de la Administración*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid (2001), p. 31.