

BARRA, Rodolfo: *Tratado de Derecho administrativo*, tres tomos, Editorial Ábaco de Rodolfo Desalma, Buenos Aires, 2002.

El Tratado de Derecho Administrativo del profesor Rodolfo Carlos BARRA es una obra magna de Derecho Administrativo escrita a lo largo de diversas etapas que cuenta con cerca de tres mil páginas de estudio y comentario de las principales instituciones, categorías y conceptos que componen la esencia y el desarrollo de una rama de la ciencia jurídica que ha de aspirar, ahora más que nunca, a la ordenación racional del bien general de acuerdo con los postulados de la justicia.

El Tratado del profesor BARRA tiene la virtualidad de haber sido escrito por un profesor de derecho administrativo que ha sido juez (ministro de la Corte Suprema), que ha sido miembro de las Cortes Constituyentes de 1994, que ha sido ministro de justicia de la nación y que, también, fue presidente de la Auditoría General de la nación argentina. Sus experiencias en los tres poderes, como el mismo confiesa, le han permitido modular sus puntos de vista sobre el Derecho Administrativo y, para lo que a nosotros interesa, le han ratificado en sus principales puntos de vista sustantivos y metodológicos en relación con el concepto del Derecho Administrativo.

Rodolfo Carlos BARRA ha conseguido algo a lo que aspiramos todos los profesores de Derecho Administrativo. Pensar este sector del Derecho Público a partir de unas bases y matrices coherentes que den sentido a la disciplina y que a la vez se inscriban en el marco de la ciencia jurídica, o lo que es lo mismo, que ayuden a entender el Derecho Administrativo en su inextricable e imprescindible relación con la justicia. Algo que, lamentablemente, hoy no está de moda. Más bien, el Derecho Administrativo se ha ido convirtiendo no ya en un mero apéndice de la función gubernamental sino, y esto es todavía más grave, en puro derecho adjetivo, formal, en la justificación desde la cúpula para la exaltación y sublimación de inconfesables intereses económicos. Por eso, la lectura del Tratado del profesor BARRA es un privilegio intelectual que permite al jurista renovar sus principios y convicciones en la justicia, en este caso en la justicia distributiva que, en palabras del profesor argentino, es la matriz rectora de la concreta e individualizada adjudicación social de la justicia distributiva.

La aproximación de Rodolfo Carlos BARRA parte, como el mismo confiesa en la introducción al Tratado, de su tesis doctoral. Tesis doctoral que constituye un estudio básico sobre la fundamentación del Derecho Administrativo. En efecto, veinte años atrás el profesor BARRA defendía con éxito su memoria doctoral bajo la rúbrica «El Derecho Administrativo como sistema de Derecho

Público en el marco de la justicia distributiva». En dicha investigación BARRA concibe el Derecho Administrativo como un sistema apoyado en cuatro pilares que se relacionan e interactúan permanentemente: el bien común, que es la causa final del Estado; la justicia distributiva, como matriz rectora de la concreta e individualizada adjudicación social de aquel bien; el Derecho Público, rama del Derecho que rige las relaciones jurídicas que tienen por fin la adjudicación del bien común a las personas que componen la sociedad; y finalmente, la propia relación jurídica como medio e instrumento de semejante operación jurídica. Sobre estos cuatro puntos cardinales descansen la obra entera del profesor BARRA que ahora comentamos.

Una concepción del Derecho Administrativo desde la perspectiva de la justicia no es, sin embargo, habitual entre nosotros. Normalmente hemos ingresado al estudio de esta disciplina jurídica a partir de reflexiones acerca de la función administrativa, a partir del interés general o a partir de la propia posición institucional y jurídica de la Administración pública. Es decir, el solar desde el que se ha construido ordinariamente la esencia del Derecho Administrativo ha sido, y es a pesar de todo, el positivismo. Una perspectiva de acercamiento a la ciencia jurídica que en mi opinión es insuficiente, parcial y en muchos casos legitimadora de las profundas arbitrariedades que hoy acompañan a un Derecho Administrativo montado todavía desde la prerrogativa y el privilegio de la Administración y de quienes en cada caso son sus ocupantes. El profesor BARRA, que parte de la aproximación principal al Derecho Administrativo escribe que el centro de Derecho es la persona y que los principios de subsidiariedad y solidaridad son dos de sus señales de identidad. Frente a un punto de vista que se cierra sobre sí mismo y que a la larga no es más que una construcción para legitimar el ejercicio del poder, no importa de que manera, ni en que forma, porque lo determinante será el poder, la tesis del profesor BARRA, más abierta, ofrece nuevos derroteros y, sobre todo, constituye una bocanada de aire fresca frente a tanta obsesión por justificar como sea el poder, en lugar de exigirle que se ejerza de acuerdo con los postulados de la justicia, humanizando el interés general y propiciando una mejora sustancial de las condiciones de vida todos los ciudadanos.

Insisto, el profesor BARRA parte de principios, elementos y un método propio, el sistémico, sobre el que levanta el edificio de la ciencia del Derecho Administrativo. Se trata, pues, de explicar, y comprender, todo el Derecho Administrativo desde unas determinadas premisas que facilitan el sentido de todas y cada una de sus instituciones, conceptos y categorías. Se podrá o no estar de acuerdo con los principios de los que parte, pero lo que no se puede negar es su esfuerzo racional y sistémico por encajar los diferentes elementos como expresiones y manifestaciones lógicas de esos postulados. Quien escribe, desde luego, participa de la aproximación abierta al Derecho Administrativo y de la

centralidad de la dignidad de la persona como patrón y eje sobre el que debe girar todo el Derecho Administrativo. Es más, partiendo de la concepción del profesor González Navarro, acostumbro a entender el Derecho Administrativo como el Derecho del poder para la libertad y para la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. Si, desde luego, renunciemos al fin del bienestar general, o bien común, de la sociedad y de los ciudadanos, para embarcarnos en operaciones formales, más o menos brillantes, de justificación del poder, estamos, como suele decirse coloquialmente, cosiendo sin hilo.

El sistema del que parte BARRA es coherente y autosuficiente aunque, como el mismo reconoce, no puede vivir al margen del resto de otras expresiones de la ordenación jurídica. Por una razón, porque si convenimos en que lo sustancial es, en efecto, lo racional, la jurídica, la adjudicación a los ciudadanos de lo que en justicia le corresponde, entonces tendremos que admitir, por ejemplo, que el Derecho privado también puede jugar en este campo porque, insisto, lo esencial, es que el bienestar general de los ciudadanos sea razonable y adecuado a la dignidad personal. Desde estos parámetros, pues, se comprende el entero sistema que construye Rodolfo Carlos BARRA.

En este sentido, conviene también llamar la atención de que se estudia el Estado desde un punto de vista estrictamente jurídico, como Estado-ordenamiento siguiendo a Santi Romano. BARRA afirma categóricamente que el Estado de Derecho es la matriz central desde la que hay que comprender el Derecho Administrativo. Por tanto, los tres elementos centrales de esta manera universal de entender la democracia representativa: centralidad de los derechos individuales, separación de poderes primacía de la legalidad y han de estar presentes permanentemente en la construcción de las diferentes instituciones, conceptos y categorías que integran esta rama del Derecho Público.

El Estado, expresión del Derecho y la justicia, sin embargo, se diferencia de la justicia y del Derecho, a ellas se somete y desde ellas se explica. Confundir el Estado, el Derecho y la Sociedad, algo muy frecuente desde posiciones inmanentistas o desde contextos cerrados, supone amputar del Derecho Administrativo su vocación de colaborador de la justicia distributiva según la tesis de BARRA. Por eso el Estado de Derecho, la cultura jurídica occidental que se resume en la primado de los derechos humanos es el solar sobre el que las instituciones del Derecho Administrativo tienen pleno sentido, es el solar desde el que el concepto de prerrogativa o poder público tienen sentido, es el solar desde el que el acto administrativo, los contratos administrativos, la policía, el fomento o el servicio pública adquieren armonía y consistencia. Si continuamos explicando el Derecho Administrativo desde la idea de la unilateralidad sin introducir las modulaciones que la teoría de los derechos humanos trae consigo, por ejemplo en materia de tutela judicial efectiva, enton-

ces nuestra disciplina hasta puede convertirse en tabla de salvación de determinadas concepciones autoritarias e irracionales que pretenden basar el orden jurídico a partir de la fuerza del poder, o todo lo más, de un poder que se intenta racionalizar en alguna medida. La racionalización del poder es, por supuesto, una de las constantes de la proyección del Estado de Derecho sobre el Derecho Administrativo, que se lo pregunten sino a los padres de la revolución francesa, pero no es la única ni la más relevante. La lectura del Tratado de BARRA, me parece, ofrece argumentos y explicaciones convincentes para sustituir la centralidad del poder por la centralidad de la dignidad de la persona. Desde esta nueva luz, el alma del Derecho Administrativa adquiere nuevos contornos, nuevas perspectivas y, sobre todo, se subraya la consideración finalista del quehacer de los poderes públicos: el servicio objetivo y racional a todos los ciudadanos, o, lo que es lo mismo, la primacía del bienestar general o bien común sobre otras consideraciones que pueden ser importantes, pero en todo caso, a ella subordinadas.

Por otra parte, me parece que es menester detenernos, siquiera sea un momento, en relación con otra afirmación del doctor BARRA que me parece especialmente atinada. La perspectiva cuatripartita sobre la que apoya toda su construcción del Derecho Administrativa es acreditada por la realidad. En su opinión, su paso por el poder ejecutivo, por el poder judicial o por el legislativo le permiten tal aseveración. Quiero llamar la atención sobre esta cuestión porque, en mi opinión, la realidad, con frecuencia, se deja al margen de las diferentes maneras de entender las instituciones, categorías y conceptos del Derecho Administrativo. Por una razón, porque la realidad, que es también expresión de la justicia, obliga, me parece, a contrastar permanentemente los puntos de vista, a contemplar las instituciones, por ejemplo, no como fotos fijas, sino como instituciones dinámicas que el jurista ha de analizar para buscar la justicia, sea como legislador, como gobernante o como juzgador. En cada caso de manera distinta, pero en todos desde el prisma de esa relevante tarea de la que nos habla BARRA de adjudicar individualmente a cada persona la parte de bien común, de bienestar general a que tienen derecho. La realidad es pues el campo de trabajo del jurista y desde ella ha de laborar. Abstraerse de la realidad, abandonarla para caer en las garras del doctrinarismo es un riesgo en el que periódicamente caemos los juristas. BARRA, que es consciente de ello, señala que se experiencia práctica le permite seguir creyendo a pies juntillas en las intuiciones y principios de los que partió hace ahora veinte años, con ocasión de sus tesis doctoral ya referida.

El sistema, con sus principios, y el método empleado por el profesor Rodolfo Carlos BARRA tienen otra virtud: facilitan el encuentro entre Política y Derecho. Dos realidades a menudo enfrentadas debido al permanente intento de abandono de la razón y del Derecho por parte del poder. En efecto,

desde la consideración cuatripartita de BARRA es posible entender el poder en su proyección y continua orientación hacia la plenitud de los derechos fundamentales de la persona a través de un ejercicio constante de la justicia distributiva. BARRA maneja con maestría los principios generales del Derecho, que son la fuente principal de su razonamiento y argumentación jurídica. Así, en los primeros capítulos del Tratado, en el primer volumen, encontramos pertinentes reflexiones, a partir de la filosofía realista y de la metafísica, acerca de la esencia y del alma del Derecho Administrativo. Al profesor BARRA le preocupa, no sólo la exposición del contenido de las instituciones, sino desentrañar desde la recta razón el sentido y la causa del propio Derecho Administrativo. Así, de esta manera, desde su convencimiento de la naturaleza permanente del bien común, que es el fin del Estado, encuentra sobrada justificación la operación jurídica de adjudicación racional e individual de dicho bien general a todos los ciudadanos desde la justicia distributiva. Encontramos, en este primer volumen, importantes consideraciones, a partir de los principios de subsidiariedad y solidaridad, de la función administrativa, del régimen de Derecho Público y de las fuentes, con especial referencia a la función presidencial, de tanta relevancia en el Derecho Administrativo Argentino.

Igualmente, se analiza la organización del Estado y de la Administración pública que BARRA concibe como el esqueleto sobre el que descansa el entramado institucional del Derecho Administrativo. Parte sustancial, poco tratada en los cursos al uso de Derecho Administrativo es la exposición del Derecho presupuestario, materia que, sin embargo, es bien importante en nuestra disciplina pues sabido es que la Hacienda pública y el Derecho presupuestario son básicos para la implementación y preparación de la toma de decisiones administrativas. El acto administrativo y sus propiedades, su régimen jurídico, es abordado por BARRA, así como la regulación administrativa en materia medioambiental, en materia urbanística y, por supuesto, en la esfera económica en general. Todo ello, junto al servicio público, al fomento y a la responsabilidad se aborda en el Tratado, especialmente estas últimas lecciones en el tomo tercero. Hay que advertir, sin embargo, que las reflexiones del profesor BARRA en materia de Administración financiera, acto administrativo, regulación económica, servicio público, fomento o derecho medioambiental serán tratadas monográficamente en otros tomos. Por ejemplo, el tomo cuarto se dedicará a la Administración financiera, el quinto a los derechos reales administrativos, el sexto, a los contratos, obras públicas y concesiones y el séptimo a la policía, el fomento y el servicio público tal y como Jordana de Pozas categorizó la actividad administrativa desde la perspectiva material.

El tomo segundo se dedica a la organización, con especial referencia al estudio de algunos conceptos como el de órgano y función que, como es sabido, proceden del Derecho Canónico. A partir de aquí, y como estamos

#### BIBLIOGRAFÍA

ante un manual de Derecho de una Universidad de la Iglesia Católica, el profesor BARRA realiza un minucioso examen de las cuestiones del Derecho Administrativo Canónico de mayor relevancia para la parte general del Derecho Administrativo.

Finalmente, en el tomo tercero, junto a las materias anteriormente indicadas, policía, fomento, servicio público y responsabilidad, el autor estudia la reacción jurídica del particular frente a los actos y las normas administrativas, bien en vía administrativa, bien en sede judicial.

En fin, nos encontramos ante una obra magna de Derecho Administrativo. La lectura del Tratado en tres tomos del profesor Rodolfo Carlos BARRA nos revela que estamos ante un maestro del Derecho Administrativo, ante un jurista que tiene pensamiento propio, que construye las instituciones a partir de los principios que sienta, que critica razonadamente las diferentes posiciones doctrinales que no coinciden con la suya, y, que, sobre todo, trasciende los manuales al uso. Estamos, insisto, ante un Tratado que, por derecho propio, habrá que considerar entre los grandes cursos de Derecho Administrativo.

Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ