

IV. Recensiones

GARCÍA GÓMEZ, Miguel Ángel:
Ciudadanos y Administración
frente al ruido, Bayer Hnos.
S.A., Barcelona, 2005, 580 pp.

1. En las últimas décadas se han multiplicado de modo espectacular las actividades industriales, de transporte, de ocio, etc. El incremento de este tipo de actividades, característico del entorno urbano, ha generado singulares problemas medioambientales en las ciudades que han suscitado una creciente toma de conciencia por sus habitantes y por las diferentes instancias públicas, encaminada a mantener un adecuado equilibrio entre los indudables beneficios económicos y tecnológicos que proporcionan dichos avances con la previsión de un mínimo de calidad de vida urbana.

Entre los problemas de esta naturaleza que han adquirido mayor trascendencia aparece, sin lugar a dudas, la contaminación acústica. En este sentido, en la actualidad resulta pacífico admitir que el ruido es una clase de polución que, por excelencia, aflora con mayor intensidad en el entorno urbano, donde se aglomeran en mayor proporción tanto las actividades susceptibles de producir inmisiones sonoras molestas –infraestructuras aeroportuarias, de transporte y comunicaciones, zonas de ocio, etc.–, como las mayores densidades de habitantes por km², potenciales afectados por los perjuicios derivados de tales inmisiones. El ruido, por lo tanto, puede representar un factor psicopatógeno destacado en el seno de las modernas sociedades altamente tecnificadas, constituyendo una fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos.

Por otra parte, en el tratamiento jurídico de la contaminación acústica nos enfrentamos a problemas de diferente naturaleza y especie, sobre los que inciden valores, principios, categorías e institutos de contenido dispar, cuya coincidencia producen, en no pocas ocasiones, conflictos de intereses de compleja resolución. El concepto amplio o restringido de medio ambiente, la subjetivización del medio ambiente y su configuración como principio rector o derecho fundamental, los conflictos entre diferentes derechos fundamentales (arts. 15, 18.1, 18.2 y 19 CE), los derechos de los ciudadanos (art. 38 CE) y los principios rectores de la política social (arts. 43.1 y 3 CE) son algunos de los extremos que mayor interés plantea la defensa frente a la contaminación acústica. Es por ello

que, en esta materia, adquieren especial relevancia las decisiones judiciales que versan sobre tales conflictos, singularmente las del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que se configura como la pieza clave de la hermenéutica de la protección ambiental frente a la contaminación acústica a través de los derechos fundamentales. Estas circunstancias justifican, sin lugar a dudas, el interés que la doctrina ha mostrado en los últimos tiempos por el régimen jurídico del ruido, abundando los estudios monográficos y los comentarios jurisprudenciales –dedicados principalmente a las SSTEDH de 9 de diciembre de 1994, *asunto López Ostra c. España* y de 20 de abril de 2004, *Moreno Gómez c. España*, y a la STC 119/2001, de 24 de mayo–. Así, a los iniciales trabajos de Lorenzo Martín-Retortillo (1988 y 1991) se han unido valiosos estudios (entre ellos, Alonso García, 1994; Blasco Esteve, 2000; García Macho, 2000) y comentarios jurisprudenciales (Velasco, 1994 y 1995; Barrero Rodríguez, 1998; Gámez Mejías, 2001; Doménech Pascual, 2002; Pérez Martos, 2002; Canosa Usera, 2003, entre otros) que proporcionan un cuerpo intelectual de primer orden sobre la materia.

2. En este contexto, descrito en sus aspectos más genéricos, es en el que se enmarca el volumen que se reseña en estas páginas. En efecto, a pesar de que García Gómez señala que el objeto del trabajo «sólo pretende ser un manual práctico al uso sobre la problemática del ruido» (p. 25), afronta un riguroso y exhaustivo análisis del régimen jurídico de la contaminación sonora desde una perspectiva que, desde el título de la monografía –*Ciudadanos y Administración frente al ruido*–, plantea una clara e inequívoca vocación garantista de los derechos de los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente de calidad. A lo largo de la monografía, estructurada en cinco partes con sustantividad propia, el autor va desgranando los diferentes aspectos que concurren en el tratamiento jurídico del ruido con minuciosidad, claridad y cierta pedagogía, que resulta de agradecer dada la complejidad de la materia.

Por lo que respecta a la sistemática del volumen de referencia, tal y como acabamos de apuntar, se disciernen con claridad dos partes bien diferenciadas. En la primera de ellas, que se corresponde con las *Partes Primera y Segunda* de la obra, el autor la dedica al análisis de dos cuestiones basilares: el marco constitucional y legal de la protección contra la contaminación acústica y las diferentes vías de protec-

ción frente al ruido. Mientras que la segunda parte, que se corresponde con las *Partes Tercera, Cuarta y Quinta* del volumen, presenta un carácter eminentemente práctico recogiendo diferentes documentos relacionados con el ruido. Cierra el volumen de referencia un glosario de «Frasas y citas contra el ruido» extraídas de textos y documentos de distinta naturaleza, un anexo bibliográfico, un anexo de páginas *web* relacionadas con la lucha frente a la contaminación acústica y un índice analítico. Reseñada en sus aspectos genéricos la sistemática del trabajo de García Gómez, resulta oportuno que nos detengamos en la reseña más específica de alguno de sus extremos.

3. Tal y como acabamos de apuntar *supra*, el autor dedica las *Partes Primera y Segunda* de su monografía a la exposición del marco constitucional y legal de la protección contra la contaminación acústica y a las diferentes vías de protección frente al ruido que proporciona el vigente ordenamiento jurídico, respectivamente. Por lo que respecta al marco constitucional y legal de protección (capítulos 1 a 8), García Gómez parte del examen de los bienes y derechos que pueden llegar a verse afectados por la contaminación acústica (cap. 1), estableciendo un listado amplio de los mismos —arts. 15, 18, 17, 19, 33, 35, 38, 43.3, 45 y 47 CE— y adoptando, a nuestro modo de ver, una percepción subjetiva del art. 45 CE, en el sentido descrito por Jiménez de Parga en su voto particular a la STC 119/2001, de 24 de mayo. A continuación (cap. 2), analiza el complejo problema del conflicto de intereses que surge con motivo de la colisión de los diferentes derechos y principios del Título I CE. Para ello, se centra específicamente en el ocio, la libertad de empresa y el ruido, inclinándose decididamente en ambos supuestos por la prevalencia del derecho de los ciudadanos al descanso (pp. 48 y ss.). Siguiendo el propio tenor del art. 53 CE, distingue en el capítulo 3 dos modalidades de protección de los derechos afectados por el ruido, de acuerdo con el distinto grado de protección que proporciona dicho precepto constitucional: los que gozan del procedimiento especial del recurso de amparo y los derechos de régimen ordinario.

En los capítulos 5 a 8, y partiendo de un sucinto examen del régimen de distribución constitucional de competencias en materia de medio ambiente (cap. 4), el autor efectúa una exposición de la normativa dictada en materia de ruidos por las diferentes instancias con competencias en la materia: Unión Europea (cap.

5), Estado (cap. 6), Comunidades Autónomas (cap. 7) y Administración Local (cap. 8). Interesa destacar, a los efectos que ahora importan, dos observaciones que formula García Gómez con relación a la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido. La primera, consiste en la ponderación que efectúa de la figura del «Autocontrol de las emisiones acústicas», regulada en el art. 19, apuntando, asimismo, la oportunidad de trasladar al desarrollo reglamentario de la Ley 37/2003 de la figura del «tacómetro acústico», empleado con notable éxito en países de nuestro entorno, y que mide y graba la inmisión sonora de la fuente emisora del ruido (pp. 74-75). La segunda cuestión va referida a las omisiones del legislador que, el autor, las concreta en dos: de una parte, la posibilidad de imponer multas coercitivas, el resarcimiento del perjuicio causado y la responsabilidad de la Administración por la inactividad ante las inmisiones sonoras (pp. 77 y ss.) y, de otra, la ausencia de una expresa previsión de indemnización en el procedimiento sancionador, que si se contempla en las Leyes Catalana y Gallega sobre el ruido, circunstancia que impide calificar a la norma estatal como una «Ley reparadora del ruido» (p. 78).

En cuanto a las diferentes vías de actuación frente al ruido, contempladas en la *Parte Segunda* del volumen que se reseña, García Gómez las ordena en dos grandes grupos siguiendo una perspectiva subjetiva: desde el punto de vista de la Administración Local y desde el punto de vista del ciudadano afectado. Por lo que respecta a las vías de actuación desde la óptica de la Administración Local, que en gran medida coinciden con la noción de las obligaciones positivas de los poderes públicos en la defensa frente a las inmisiones sonoras elaborada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el autor, con apoyo en los fallos jurisprudenciales más conocidos, enumera un amplio catálogo de ellas: Ordenanzas y Bandos (cap. 9), los instrumentos de planeamiento (cap. 10), la sumisión a licencia y actos de control preventivo de las actividades susceptibles de producir inmisiones acústicas (cap. 11), las órdenes de mandato y prohibición (cap. 12) y el ejercicio de la potestad sancionadora (cap. 13).

Por lo que se refiere a las vías de protección desde el punto de vista del ciudadano, el autor, con notable afán pedagógico, examina las diferentes posibilidades de acceso de los ciudadanos a los recursos tanto administrativos como de los distintos órdenes jurisdiccionales —con-

tencioso-administrativo, civil, penal, constitucional, etc.— cuando aquéllos se ven afectados por ruidos, dedicando a tal fin los capítulos 14 a 21.

4. La segunda parte del volumen que se reseña, de eminente naturaleza práctica, el autor la articula en tres grandes bloques temáticos. En el primero de ellos, que se corresponde con la *Parte Tercera* de la monografía, bajo la rúbrica de «Métodos y técnicas (ordenanzas y formularios)» (pp. 363-416), se incluyen dos capítulos de notoria utilidad. En el capítulo 22 se recoge un modelo de *Ordenanza municipal sobre protección del medioambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones*. A pesar de que el propio autor reconoce que el modelo es orientativo, cuya validez y eficacia dependerá de cada municipio, se puede sostener que se trata de un texto extremadamente completo que incorpora, no sólo una detallada regulación del régimen jurídico de protección contra la contaminación acústica, sino también unos útiles Anexos sobre valoración de vibraciones, mediciones y límites sonoros en el ambiente exterior según la zonificación de usos de las respectivas normas urbanísticas vigentes en el municipio. Bajo el título de «Formularios», el capítulo 23 incorpora unos modelos indicativos de documentos relacionados con diferentes aspectos del procedimiento administrativo sobre la protección frente a la contaminación acústica; entre ellos, los modelos de denuncia por exceso de ruido, de acta de medición de ruidos, de Decreto de inicio del procedimiento sancionador, de pliego de cargos, de Decreto por el que se adopta la medida provisional de precintado del foco emisor de ruido, de resolución sancionadora, etc.

El segundo bloque de carácter práctico se corresponde con la *Parte Cuarta* y va referido específicamente a «Los problemas más frecuentes» (pp. 417-449). En palabras del propio autor, se trata de «una serie de cuestiones, con sus correspondientes respuestas, sobre las situaciones más habituales que nos podemos encontrar, en relación con la problemática del ruido». La perspectiva que adopta García Gómez para su desarrollo es el punto de vista del funcionario municipal que debe afrontar tales situaciones y, para ello, agrupa las diferentes preguntas según un criterio material en seis apartados: derecho sancionador, multas coercitivas, ordenanzas, personal, relaciones de vecindad y responsabilidad. Como puede apreciarse, son un heterogéneo grupo de materias respecto de las cuales el autor propone treinta y

una cuestiones y sus respectivas respuestas, que incorporan un valor añadido al volumen que se reseña.

En la *Parte Quinta* (pp. 451-551), último bloque de carácter práctico, se incluye una exhaustiva selección de jurisprudencia relativa a cuestiones directamente relacionadas con el ruido y los problemas que genera la contaminación acústica. A lo largo de seis capítulos (25 a 30) el autor reseña los principales pronunciamientos jurisprudenciales sobre la materia de referencia dictados por las diferentes instancias jurisdiccionales —Tribunal Europeo de Derechos Humanos (25), Tribunal Constitucional (26), Jurisdicción Contencioso-Administrativa (27), Jurisdicción Civil (28), Jurisdicción Penal (29) y Jurisdicción Social (30)—.

En definitiva, cabe concluir que estamos en presencia de un trabajo de extraordinaria utilidad, destinado no sólo a quienes diariamente deben enfrentarse desde sus distintas responsabilidades —funcionarios municipales, electos, abogados, etc.— a procurar que las condiciones de vida de los ciudadanos no se vean enturbiadas por agresiones medioambientales, sino también a los potenciales afectados por dichas agresiones acústicas.

Enrique ORDUÑA PRADA

MELGAREJO MORENO J./MOLINA GIMÉNEZ A., Autores (coordinadores): *Los mercados del agua*. Editorial Civitas, Madrid 2005.

La problemática del agua adquiere un creciente interés, en especial en zonas del sur y el este de España, por estar afectadas por un fenómeno de escasez. Desde un punto de vista científico el agua merece un enfoque multidisciplinar para que juristas, economistas, biólogos, etc. aúnen sus esfuerzos y planteen soluciones a los problemas de nuestro tiempo. El acierto de la obra objeto de esta reseña está en conseguir esta visión multidisciplinar partiendo de una perspectiva económica y planteando después un tratamiento jurídico del tema, así como técnico, mediante las aportaciones de autores de distinta procedencia y formación. Incluso dentro del enfoque jurídico se contienen trabajos jurídico-administrativos junto a otros de carácter más mercantil o tributario.

La perspectiva económica de base parece conveniente y adecuada al título de los mercados del agua. Desde hace algún tiempo, en el marco de la búsqueda de las mejores soluciones, se debate el «mercado del agua». Suelen plantearse límites a esta concepción procedentes del carácter demanial de las aguas. La presente obra aporta elementos de juicio para valorar la exacta dimensión del mercado del agua.

El libro comienza con una introducción de Emilio Pérez donde se presentan los temas que trata cada uno de los autores. La primera aportación «¿Es eficiente un mercado del agua?» se lleva a cabo por Joaquín Melgarejo y M^a Inmaculada López. Este capítulo I comenta especialmente los antecedentes históricos del mercado del agua desde un punto de vista económico, distinguiendo su aplicación en función de distintas áreas geográficas de España. En todo momento la obra cita la bibliografía más relevante.

La siguiente contribución versa sobre la «Cesión de derechos de aprovechamiento de aguas en España» y se debe a Andrés Molina. Este tema es importante porque supone plantear el mercado dentro de las opciones que permite el sistema de concesiones administrativas y su posible mayor flexibilidad.

El capítulo III se ocupa de la «Fiscalidad indirecta del agua en España» y ha sido elaborado por Ángel Sánchez, Lorenzo Gil y Salvador Mas. El enfoque económico prosigue con la aportación de Juan Antonio Guijarro sobre «Las empresas de abastecimiento y los mercados».

No es casual que el libro seguidamente se detenga en Canarias, ya que en esta zona de España ha funcionado un mercado del agua tradicionalmente. En este sentido Santiago González-Varas, catedrático en la Universidad de Alicante, expone el tema del mercado de aguas en Canarias desde un punto de vista jurídico-administrativo, mientras que Escolático Aguiar se centra en la isla de Tenerife pero desde un punto de vista exclusivamente técnico, al igual que Antonio López. Narra este último la experiencia privada de aprovechamiento para el abastecimiento de agua en Canarias.

El siguiente trabajo (capítulo VIII) es elaborado por Teresa Navarro, volviendo al enfoque jurídico-administrativo, y, más en concreto, a las posibilidades de intervención administrativa en los usos del agua. La perspectiva civilista se

aborda seguidamente por Esperanza Alcaín y de este modo el libro consigue un carácter global y completo sobre el tema que aborda. Martín Sevilla y Teresa Torregrosa tratan en el capítulo X los «Precios y tarifas» cuestión igualmente clave desde el punto de vista del funcionamiento del mercado del agua. El libro termina con un Anexo donde se contiene la Ley de Aguas anotada y concordada.

Así pues, estamos ante una obra muy relevante sobre los mercados del agua. No es la primera, desde luego, que se realiza sobre esta temática. Pero su enfoque es original y la obra consigue ser un punto de referencia ineludible para cualquier estudio posterior sobre el Derecho de aguas y las aguas en general tanto en España como en el extranjero. Combina adecuadamente datos técnicos con reflexiones de fondo e informaciones tanto científicas como divulgativas. En la actualidad, quien quiera conocer los problemas del mercado de aguas en nuestro país no puede obviar la consulta de este libro.

Inmaculada DE LA FUENTE CABERO

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ Santiago: «El Derecho administrativo europeo» Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública. Tercera edición. IAAP, Sevilla, 2005.

Santiago González-Varas Ibáñez, catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Alicante, acaba de publicar la tercera edición de su libro «El Derecho administrativo europeo» con el Instituto Andaluz de Administración Pública. Es la tercera edición del libro y en ella se analizan o comentan los temas más relevantes de Derecho europeo desde el punto de vista de la actuación de la Administración. Principalmente se expone la influencia del Derecho europeo sobre los distintos ámbitos de actuación de la Administración. El conocimiento de estos temas es importante porque prácticamente ningún ámbito de Derecho administrativo queda exento de la influencia del Derecho comunitario europeo. Con este enfoque se estudian los servicios públicos, las contrataciones administrativas, el medio ambiente, el urbanismo (especialidad más reciente del autor), el régimen jurídico de los funcionarios, el procedi-

miento administrativo, el contencioso-administrativo, etc.

En la parte de los servicios públicos se tratan los conceptos de la liberalización y del Derecho de la competencia por referencia a casos prácticos de transporte, energía y telecomunicaciones. El Derecho de la competencia es objeto de un minucioso estudio, así como de su aplicación a la Administración pública en sus relaciones con los ciudadanos.

En la parte de contratos administrativos, el lector conseguirá una información actualizada de las nuevas directivas comunitarias que repercuten sobre la contratación de las distintas Administraciones.

Este libro tiene la singularidad de presentar una parte dedicada a estudiar el Derecho público de las propias instituciones comunitarias. Este es un tema de creciente interés porque los ciudadanos españoles o europeos en general pueden verse afectados por una decisión de la Unión Europea en cualquier momento. Son cada vez más frecuentes, por ejemplo, las contrataciones de la Comisión Europea, las posibles sanciones frente a empresas, las inspecciones, los actos administrativos, las decisiones de tipo ambiental, las revocaciones de ayudas o subvenciones, el acceso a la función pública comunitaria. Todos estos aspectos tienen una creciente importancia. Un problema destacado por el profesor González-Varas es el de ciertas deficiencias del Derecho público que rige las actuaciones de las instituciones europeas, lo que puede provocar serios problemas jurídicos para los ciudadanos afectados por estas decisiones. De ahí que sea preciso denunciar las lagunas jurídicas (ni siquiera existe una Ley de procedimiento que rijan las actuaciones de la Unión) y desarrollar este Derecho. El autor tuvo ocasión hace años de asesorar a las instituciones comunitarias, e incluso vivió en Luxemburgo, y nos proporciona informaciones de primera mano sobre estas temáticas. La cita de sentencias es abrumadora, así como de referencias doctrinales.

En general, la obra destaca la influencia del Derecho europeo, combinando aspectos prácticos con otros más de fondo o «teóricos». Desde este último punto de vista, se analiza el fenómeno de la elaboración de un Derecho común en Europa, sus limitaciones, sus posibilidades, sus retos y sus logros. La jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, junto al efecto de las

directivas y reglamentos comunitarios, han sido para el autor los motores de este Derecho administrativo común europeo. Sin embargo, también se comenta la posibilidad de un Derecho administrativo común sobre la base de una doctrina común. De ahí el interés científico de este libro, el único en España con este título, y que quiere o aspira a rivalizar en Europa con los libros de Schwarze (de Friburgo), Chiti (de Italia) o Rivero (de París), con el título, igualmente, de «Derecho administrativo europeo». de ahí la necesidad, sentida por el autor, de publicar esta obra y poder tener en España un libro semejante en España. La obra fue premio de la Junta de Andalucía hace ya algunos años y, desde entonces, el autor ha venido trabajando la materia europea (como conferenciante, investigador, o profesor en universidades europeas). Como consecuencia de estas acciones resulta la tercera edición, fundamental para aquellos que quieran formarse en esta materia

Inmaculada DE LA FUENTE CABERO

FERNÁNDEZ GARCÍA, Amaya: *Participación y colaboración ciudadana en la Administración agraria*, Prólogo de Francisco Sosa Wagner, INAP, Madrid, 2005, 297 pp.

Desde su gestación revolucionaria, la razón de ser del Derecho Administrativo descansa en el delicado equilibrio de privilegios y garantías trabados entre la Administración y los ciudadanos, en una suerte de escenario donde los actores privados asumen el rol pasivo de protección del interés privado, frente a la «*puissance publique*», característica de los sujetos públicos. Pero no menos cierto es que uno de los rasgos del actual modelo de Administración viene dado por el protagonismo cada vez mayor de los particulares en la persecución del interés general, al lado de la Administración, no ya como interesados privados que forman parte de un procedimiento, sino como ciudadanos a quienes no resulta ajena la «*res publica*». Perspectiva que, por cierto, guarda estrecha relación con otro de los estandartes de la Administración contemporánea, como es el afianzamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el diario funcionamiento de lo público.

Ahora bien, más allá de las cotidianas y estudiadas figuras del concesionario, la autoadministración o incluso el tercer sector, en sus más amplias acepciones, ¿pueden los privados sobrepasar la natural frontera que supone su inclinación egoísta para abrazar las exigentes riendas de la comunidad?

De esta controvertida y compleja –como pocas– cuestión se ocupa Amaya Fernández García, en un esfuerzo dogmático que logra además ser brillantemente ejemplificado a través de la praxis de la política agraria. Se trata, como señala su director y prologuista, Francisco Sosa Wagner, de la parte fundamental de su tesis doctoral. Género donde, con frecuencia, la bisoñez del estudioso queda holgadamente compensada con el entusiasmo y vasto esfuerzo invertido. Lo que en este caso desde luego resulta palmario, no sólo por el excelente tratamiento que del fenómeno participativo se lleva a cabo en la obra, sino por haber recaído en la misma el IV Premio «Marcelo Martínez Alcubilla», prestigioso galardón otorgado por el Instituto Nacional de Administración Pública al mejor trabajo presentado de estudio e investigación sobre la Administración General del Estado.

Una de las principales aportaciones de la Doctora Amaya Fernández se encuentra sin duda en la ordenación que propone de las distintas formas de intervención privada en el campo administrativo, constatada la insuficiencia normativa y teórica, por muy especial y secular que haya sido la atención prestada por la doctrina en este sentido. A la dificultad que acompaña a cualquier proceso inductivo, donde la contemplación de la realidad busca su traducción en marcos generales de referencia, se suma la particular trascendencia de una materia directamente relacionada con el «arjé» de la disciplina, cuyos elementos fácticos a menudo se entremezclan y confunden.

En concreto, con el propósito de deslindar el variado abanico que ofrece la participación privada del riguroso ejercicio de funciones públicas por miembros privados, la autora postula la diferenciada utilización de los términos participación y colaboración, como dos categorías que –más allá del *nomen iuris*– son capaces de albergar realidades y regímenes jurídicos dispares. Si la primera es reservada a cualquier intervención menor de los particulares, ya sea procedimental en el curso de la formación de actos y disposiciones administrativas, o a través de la

inserción del ciudadano o asociación privada en el propio aparato burocrático, la colaboración o cooperación aglutina todas aquellas fórmulas cooperativas donde el privado llega a ejercer funciones públicas a partir de potestades públicas, con su consiguiente corresponsabilidad en el resultado final.

Esquema que de forma meritoria es proyectado en la Administración agraria, lo que permite discernir entre, por un lado, la presencia privada en órganos públicos agrícolas o la participación procedimental a través por ejemplo de los interlocutores sociales agrarios (organizaciones profesionales agrarias y sindicatos agrícolas), y por otro lado, los colaboradores privados *stricto sensu* de la Administración agraria que, en claro desafío o alternativa a las Corporaciones públicas agrarias, no cesan de proliferar en dicho ámbito: grupos de acción local, organizaciones interprofesionales agroalimentarias, entidades de certificación de la producción integrada, y otros colaboradores agrícolas.

En la oportunidad que le brinda el prólogo de la obra, el Profesor Sosa Wagner no duda en recordar su postura enormemente crítica con esta situación generalizada de concurrencia de privados en las tareas administrativas, desde la convicción del «paulatino desfallecimiento de la fuerza ofensiva e imperativa del Estado, sustituida cada vez más frecuentemente por ámbitos donde los intereses públicos y privados libran sus particulares batallas con armas iguales o parecidas»; máxime cuando el pretendido interés público esconde en realidad el interés privado de unos pocos privilegiados con posiciones de poder, que resultan de esta forma beneficiados con la idea mitificada del consenso (véase, desde una diferente dimensión política, el interesante libro de Thomas Darnstädt, *La trampa del consenso*, traducido por Juan Martínez de Luco Zelmer y Francisco Sosa Wagner, y con estudio introductorio de este último: «El Estado se desarma», Trotta, Madrid, 2005). Con todo, a lo largo de las páginas de la obra recensionada no se ocultan las virtudes de un sistema, cuya bondad principal quizá radique en el mayor acercamiento del Estado a la sociedad y consiguiente flexibilización de las fórmulas administrativas, siempre y cuando, por supuesto, ello no suponga merma alguna para el Derecho Administrativo, ni por tanto para los derechos de los ciudadanos.

Pero seguramente se hace preciso diferenciar entre lo que supone una exigencia de cual-

quier organización, como es la coordinación y cooperación –tanto interna como externa–, para la mejor consecución en plenitud de los fines establecidos, y lo que puede considerarse una tendencia un tanto excesiva u obsesiva en la actuación pública, determinante de la llamada Administración «relacional» o «amistosa», donde las piezas del juego acaban a la postre distorsionándose y confundiéndose, generando incluso paralización e ineficacia. Terreno movedizo, en definitiva, abonado a todo tipo de críticas y controversias, pero determinante en la configuración misma del Derecho público, que cuando menos exige, como señala la autora, de un «puente firme en el Derecho administrativo con que salvar» el mismo.

Luis Ángel BALLESTEROS MOFFA

Carmona Cuenca, ENCARNA: *La crisis del recurso de amparo. La protección de los derechos fundamentales entre el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá. 2005.*

Encarna Carmona Cuenca, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá de Henares acaba de publicar, bajo el título «La crisis del recurso de amparo. La protección de los derechos fundamentales entre el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional», el trabajo de investigación que presentó como segundo ejercicio en el concurso en que obtuvo su titularidad.

El objeto de esta obra, de clara exposición, fácil lectura y sistemática muy correcta, es el análisis de la crisis o disfunción actual que atraviesa el recurso de amparo constitucional y de los factores desencadenantes de la misma, así como la búsqueda de soluciones para acabar con esta situación crítica.

El libro comienza con una referencia al origen histórico de la institución del recurso de amparo como medio de garantía de los derechos fundamentales, centrándose a continuación en la naturaleza jurídica y manifestaciones legales y jurisprudenciales que presenta en nuestro ordenamiento jurídico este instituto (partes I y II).

Teniendo en cuenta que el artículo 53.2 de la Constitución Española consagra un recurso de amparo constitucional y un recurso de amparo ordinario o judicial, hay que señalar como nota característica del recurso de amparo constitucional su carácter subsidiario frente a la protección otorgada por los tribunales en los procesos comunes, subsidiariedad que aunque no fue recogida por el Constituyente sí ha sido afirmada por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y por la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

De entre las diferentes manifestaciones legales del recurso de amparo, es decir, de los distintos tipos de recursos de amparo (contra los actos de los órganos legislativos, contra los actos de los órganos ejecutivos, contra los actos y omisiones de los órganos judiciales, contra los actos de otras entidades públicas, e incluso, contra los actos de los particulares), opina la autora que es el recurso contra los actos y omisiones de los órganos jurisdiccionales el que más problemas plantea.

La Tercera Parte del libro se refiere a la problemática actual del recurso de amparo constitucional, reconduciéndose los problemas a dos, a saber: en primer lugar, el elevadísimo número de recursos –especialmente contra actos y omisiones de los órganos judiciales– planteados ante el TC que han acabado provocando una avalancha tal de asuntos de este tipo ante el Alto Tribunal que parece haberse olvidado su misión originaria de acuerdo con el sistema kelseniano de justicia constitucional (el control de constitucionalidad de las leyes); el segundo problema o motivo de crisis del recurso de amparo constitucional –y de la justicia constitucional en general– es la invasión por el TC de funciones típicamente judiciales a través de sus resoluciones, lo que propicia la existencia de conflictos entre el TC y la jurisdicción ordinaria.

Como causas generadoras del primer problema señala la profesora Carmona, por una parte, el hecho de que sean tutelables en amparo derechos de contenido tan amplio como el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) y el derecho a la igualdad ante la Ley (art. 14 CE), y, por otra parte, el hecho del insuficiente desarrollo legal del recurso de amparo ordinario del artículo 53.2 CE, tanto en la ya derogada Ley 62/1978 de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, como en las normas reguladoras propias de cada orden jurisdiccional que han venido a recoger

en su articulado –tras la derogación de la Ley 62/1978- una regulación del recurso de amparo judicial u ordinario (Real Decreto Legislativo 2/1995 que aprueba la Ley de Procedimiento Laboral, Ley 29/1998 Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil, y Ley 38/2003, de Reforma Parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal).

Por lo que respecta al segundo problema apuntado (la invasión de funciones jurisdiccionales de los jueces y tribunales ordinarios por la justicia constitucional), nos indica la profesora Carmona que la causa desencadenante de esta situación es la ausencia de criterios claros de delimitación competencial entre ambos órdenes judiciales, y, en su opinión, el establecimiento de los citados límites debería atender a la idea de que «es el concepto de supremacía funcional del TC (y no el de supremacía orgánica) el que mejor explica las relaciones entre las dos jurisdicciones existentes en nuestro Derecho».

El principal interés de la obra estaría básicamente en las soluciones que se apuntan frente este problema. Para ello, Encarna Carmona realiza, en la cuarta y última parte de este libro, un amplio estudio de las diferentes soluciones que la doctrina ha venido formulando para acabar con estos factores de crisis del recurso de amparo constitucional.

Así, se recogen en la presente obra las tendencias doctrinales que abogan por la propia supresión del recurso de amparo o por el otorgamiento de capacidad al TC para seleccionar los asuntos de los que va a conocer. Sin embargo, la autora de esta monografía se inclina - como medio para acabar con esta situación crítica- por una combinación de dos soluciones que pretenden atajar el problema por su raíz, es decir, por lo que se ha identificado a lo largo de la obra como sus causas originantes. Así, en primer lugar, sería preciso distinguir para los recursos de amparo basados en el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 CE entre los recursos contra vulneraciones de derechos fundamentales (procesales o sustantivos) producidos directamente por resoluciones judiciales y los recursos contra vulneraciones de derechos fundamentales (sustantivos) producidos por actuaciones extraprocesales, limitando el acceso al recurso de amparo constitucional para los recursos contra actuaciones judiciales (es decir, el primer grupo de recursos de amparo basados en el art. 24). En segundo lugar, como comple-

mento a esta medida de limitación de acceso al amparo constitucional a estos recursos, sería necesario concluir el desarrollo legislativo del recurso de amparo ordinario o judicial, para así posibilitar la reparación por los propios órganos del Poder Judicial de las lesiones de derechos fundamentales causadas en el seno del proceso, con el fin de librar al TC de la actual sobrecarga de trabajo. Para lograr este fin bastaría, en opinión de la autora, con ampliar el ámbito actual del incidente de nulidad de actuaciones del artículo 241 de la LOPJ (previsto únicamente para los casos en que se produzca incongruencia del fallo o defectos de forma que causen indefensión) para incluir en el mismo la protección de las demás garantías del art. 24 CE, el art. 14 CE, o incluso todos los derechos fundamentales.

Se trata, en definitiva, de una obra fruto de un profundo estudio tanto de la situación y doctrina españolas, como de la situación en ordenamientos de nuestro entorno jurídico, dado que otra de las virtudes de esta obra es la continua referencia al Derecho comparado, especialmente al Derecho alemán, ordenamiento cuyo recurso de amparo constitucional –Verfassungsbeschwerde- atraviesa una situación muy similar a la del recurso de amparo de nuestro Estado constitucional.

Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Alicante

CÁNDIDO DE OLIVEIRA, António: *A Democracia Local. Aspectos Jurídicos*, Coimbra Editora, 2005, 192 pp.

El profesor António Cândido de Oliveira, Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidade do Minho (Portugal), tiene una larga y fructífera trayectoria dedicada al estudio del Derecho local, en general, y del Ordenamiento jurídico-local portugués, en particular, que se inició hace ya casi 20 años con su magnífica monografía titulada: «La autonomía municipal: evolución y significado actual» (Universidade do Minho, Braga, 1988).

En la presente obra, el profesor Oliveira vuelve, de nuevo, a examinar esta realidad, pero lo hace desde un ángulo completamente dife-

rente. Ahora, lo que se propone es, en primer lugar, estudiar la democracia local, analizando para ello sus principales manifestaciones, y, en segundo lugar, contribuir a su perfeccionamiento, a través tanto de la denuncia de las deficiencias e insuficiencias que presenta, como de la formulación de propuestas de solución a las mismas.

Para la consecución de tales objetivos, estructura el trabajo objeto de la presente recensión en: una introducción, cinco capítulos -titulados, respectivamente: Los ciudadanos: perspectiva general; Elecciones y referéndums locales: el poder de los ciudadanos; Sistemas de democracia local en algunos países europeos y El sistema portugués de democracia local-, y una breve Conclusión.

En la introducción, el autor aborda la explicación de dos temas –la noción de democracia local y la actual estructura territorial portuguesa– cuya correcta aprehensión es esencial para permitir una adecuada asimilación del contenido de los siguientes capítulos. Así, en primer lugar, el profesor Oliveira lleva a cabo, por una parte, la delimitación de la noción de democracia local, lo que engloba tanto su definición («deve entender-se por democracia local o direito dos cidadãos eleitores das comunidades locais [...] de deliberar directamente ou através de órgãos por eles eleitos e perante eles responsáveis, sobre asuntos relativos às respectivas comunidades [...], p. 14), como su deslinde frente a otras nociones próximas (descentralización, autonomía y poder local), y, por otra parte, expone las raíces históricas y la evolución de este concepto (con referencias a la doctrina europea –a través del examen de la obra de Alexis de Tocqueville y John Stuart Mill– y a la doctrina portuguesa -haciendo un breve repaso a los escritos de José Felix Henriques Nogueira o Joaquim Thomaz Lobo d'Avila-), así como su recepción en el derecho positivo, en concreto, en la Constitución Portuguesa de 1976 y en la Carta Europea de Autonomía Local de 1985. En segundo lugar, respecto de la estructura organizativa territorial portuguesa, el autor señala que, en la actualidad, Portugal se articula en parroquias («freguesias») y municipios. La parroquia, cuya génesis como ente administrativo territorial se halla en la parroquia religiosa, es, hoy, la entidad territorial local de base, ya que es la entidad local más próxima a los ciudadanos. No obstante, en Portugal, el municipio se revela como la entidad local más significativa, siendo comparable al municipio español, en

cuanto a competencias y atribuciones, aunque hay que destacar que el municipio portugués es mucho mayor, en términos de población y territorio, que el español. El profesor Oliveira destaca la ausencia en esta estructura organizativa de una entidad local de nivel territorial superior al municipio, la cual no existe pese a la previsión constitucional de la región administrativa como entidad local («autarquía local»), lo que, a su juicio, crea un vacío que impide al Gobierno portugués tratar los problemas de ámbito supramunicipal con una instancia democráticamente legitimada. Explica el autor que el origen de este vacío deriva del hecho de que la Constitución de 1976 determinó la supresión de los distritos, que habían sido creados, en 1835, a imagen de los departamentos franceses, con el fin de que se procediese a la creación de las citadas regiones administrativas; las cuales, sin embargo, por diversas razones, aún no han sido instituidas (salvo las Regiones Autónomas existentes en las Azores y Madeira).

En el Capítulo II (Los ciudadanos: perspectiva general), el profesor Oliveira indaga sobre cuál es y cuál debe ser el papel que los ciudadanos han de desempeñar en la actuación de la democracia local. Identifica, con este fin, cuatro elementos que juzga esenciales para que la participación de los vecinos en el desarrollo de la democracia local sea real y efectiva: la obtención de información, la participación en el debate político, la posibilidad de adoptar decisiones y la posibilidad de destituir a los titulares de los órganos electos. Así, en primer lugar, señala que el presupuesto principal para la existencia de una auténtica participación ciudadana es la recepción por los vecinos de una información adecuada y suficiente sobre los asuntos locales, ya que, sin ella, no es posible, en ningún caso, articular una participación seria de los mismos en la gestión de los intereses de la comunidad local. El profesor Oliveira considera esta obtención de información por los vecinos desde dos vertientes: una pasiva, en la que los ciudadanos actúan como meros receptores de la información que los poderes públicos motu proprio les proporcionan; y otra activa, en la que los ciudadanos aparecen como demandantes de información frente a los poderes públicos. Respecto de la primera de estas vertientes, recuerda que el art. 48.2 de la Constitución Portuguesa establece el derecho de los ciudadanos a ser informados de modo objetivo por el Gobierno y otras autoridades acerca de la gestión de los asuntos públicos. Este precepto exige que se lleve a cabo por los poderes públi-

cos una tarea de información regular a los ciudadanos. No obstante, en la actualidad, en el Ordenamiento portugués, esta disposición constitucional se traduce, exclusivamente, en las previsiones contenidas en algunas normas que regulan la información sobre la evolución de los asuntos públicos en materias muy concretas, como el urbanismo o el medio ambiente. Así las cosas, para lograr un adecuado nivel de información ciudadana, el profesor Oliveira propone que, en cada entidad local, o al menos en las más pobladas, exista un boletín informativo mensual, en el que además de difundirse los actos de publicación obligatoria, se inserte un informe de los responsables políticos sobre la actividad que han desarrollado en ese período. Respecto de la segunda vertiente de la obtención de información por los ciudadanos, esto es, la vertiente activa, el profesor Oliveira expone, de forma crítica, el sistema que, en Portugal, garantiza a los ciudadanos el acceso a los registros públicos para la consulta de asuntos relacionados con la gestión de los intereses de la comunidad local, el cual se halla regulado en la Ley n. 65/1993, de 26 de agosto, Ley de acceso a los documentos administrativos. En segundo lugar, como otro elemento esencial para asegurar una participación efectiva de los ciudadanos, el profesor Oliveira destaca, como se ha dicho, la participación de éstos en el debate político. En concreto, postula que los elegidos debatan periódicamente con los electores los asuntos relevantes en la gestión de los respectivos entes locales, ya que ello constituye una excelente preparación para la adopción de decisiones bien fundamentadas. En este sentido, valora muy positivamente dos previsiones que contiene el Ordenamiento local portugués: la posibilidad de que los electores puedan forzar la reunión, en sesiones extraordinarias, de los órganos de las parroquias y de los municipios para deliberar sobre materias de su competencia; y, el derecho de los ciudadanos a asistir e intervenir, en los períodos establecidos al efecto, en las reuniones públicas de los órganos de las entidades locales. En tercer lugar, como otro factor esencial para lograr una fructífera intervención de los vecinos en la gestión de los asuntos públicos, el profesor Oliveira señala la posibilidad de atribuir a los mismos la facultad de decidir, de modo directo, ciertas cuestiones a través de la celebración de referéndums locales; este tema tan sólo aparece mencionado en el presente capítulo, lo cual era necesario por razones de coherencia sistemática, sin embargo, su tratamiento se reserva al siguiente capítulo, que se consagra, en gran medida, a su estudio,

debido a su singular relevancia. Por último, en cuarto lugar, como un elemento crucial para lograr una auténtica participación ciudadana, sitúa el reconocimiento de la posibilidad de que los ciudadanos destituyan a los titulares de órganos electos antes del fin de su mandato, en el caso de que no se sientan debidamente representados por ellos. A este respecto, tras analizar las experiencias americana («recall») y alemana («abwahl»), el profesor Oliveira se muestra partidario de introducir este mecanismo en el Ordenamiento jurídico portugués, si bien advierte que su articulación «debería ser rodeada de exigencias particulares, nomeadamente quanto o número de proponentes que debería ser mais elevado do que o número exigido para os referendos, e não deveria ocorrer em data próxima das eleições ou do fim do mandato».

En el tercer capítulo (Elecciones y referéndums locales: el poder de los ciudadanos), el profesor Oliveira lleva a cabo un minucioso examen del régimen de las elecciones y los referéndums locales en el Ordenamiento jurídico portugués. Para abordar el estudio de las elecciones locales en Portugal, parte de la disciplina de las mismas contenida en la Ley orgánica 1/2001, de 14 de agosto; así, examina las disposiciones que en ella se contienen sobre: el derecho de elegir y ser elegido, las candidaturas, las campañas electorales, la organización del proceso de votación, la votación y los resultados. A lo largo de esta detallada explicación, el profesor Oliveira realiza una importante crítica constructiva del sistema que examina. Así, por ejemplo, por una parte, respecto del derecho a ser elegido, defiende la necesidad de limitar los mandatos de los representantes de los ciudadanos, para prevenir la personalización y el abuso de poder; en su opinión, con esta medida se revalorizaría la democracia local, ya que la experiencia demuestra que la permanencia en cargos de poder por largos períodos de tiempo tiende a desvalorizar las reglas de funcionamiento democrático de las instituciones. Por otra parte, en el ámbito de las candidaturas, desde la perspectiva de la democracia local, alaba la reforma llevada a cabo por el Legislador portugués en el año 2001 que permitió que, no sólo los partidos políticos, sino también grupos de ciudadanos puedan presentar candidaturas, aunque considera que esta regulación es susceptible de ser mejorada, por lo que realiza algunas propuestas con este fin. Al igual que en el caso de las elecciones locales, el profesor Oliveira aborda el estudio del referéndum local partiendo del análisis de la normativa legal que

lo regula en Portugal, la Ley orgánica n. 4/2000, de 24 de agosto. A partir de ella, examina el objeto, la convocatoria, la campaña, la votación y los resultados de los referéndums locales. A lo largo de este exhaustivo análisis, destaca los errores y aciertos de la citada regulación. Así, por ejemplo, entre los primeros, señala que, en el caso de que la iniciativa de la convocatoria sea popular, se exija una deliberación de la asamblea correspondiente para realizar el referéndum, de modo que éste puede ser abortado por meras razones de oportunidad; mientras que, entre los segundos, subraya el que los referéndums en Portugal, cuando el número de votantes es superior a la mitad de los electores, tienen efecto vinculante, de modo que la no observancia del resultado de los mismos por las asambleas de los entes locales ocasiona su disolución.

En el capítulo IV (Sistemas de democracia local en algunos países europeos), el profesor Oliveira describe críticamente cuáles son los diferentes modos de actuar la democracia local que existen en el seno de la Unión europea. Para ello, en primer lugar, estudia la articulación entre el órgano deliberativo y el órgano ejecutivo de los entes locales y, en segundo lugar, analiza, uno por uno, varios sistemas europeos de democracia local. Por lo que respecta a la primera cuestión, el estudio de la articulación entre el órgano deliberativo y el órgano ejecutivo de los entes locales, el profesor Oliveira la define determinando, por una parte, cómo se constituyen los órganos ejecutivos de los entes locales, y, por otra parte, cómo se relacionan ambos órganos. Así, en cuanto a la constitución del órgano ejecutivo, señala que, en este punto, se pueden individuar en la Unión dos sistemas diversos: aquél en el que la elección del órgano ejecutivo de los entes locales se lleva a cabo por la asamblea representativa –el órgano deliberativo–, sistema que denomina «parlamentario», y aquél otro en el que la elección del órgano ejecutivo de los entes locales se realiza, directamente, por los miembros de la comunidad local, sistema que denomina «presidencial». Advierte, además, que, junto a estas dos grandes corrientes, coexisten algunos otros sistemas peculiares; así, por ejemplo, en Holanda y en Bélgica el nombramiento del órgano ejecutivo se lleva a cabo por un órgano ajeno a la entidad local, mientras que, en Inglaterra, la asamblea elegida por los ciudadanos designa, de entre sus miembros, comisiones para tratar de asuntos agrupados por materias, prescindiendo, de este modo, del nombramiento un órgano ejecutivo propia-

mente dicho (si bien es cierto que este sistema tradicional ha sido alterado en el año 2000, al permitirse la elección directa del alcalde). Por lo que se refiere a la relación entre el órgano deliberativo y el órgano ejecutivo, el *punctum dolens* de la misma radica en la existencia o no de responsabilidad del órgano ejecutivo ante el deliberativo; en el denominado sistema parlamentario la existencia de la misma es evidente, desde el punto y hora en que el órgano deliberativo puede destituir al órgano ejecutivo; mientras que, en el sistema presidencial, la cuestión es más compleja, ya que esta posibilidad no es fácilmente admisible, en la medida en que el órgano ejecutivo cuenta con su propia legitimidad, derivada de su elección directa por los vecinos. A continuación, en segundo lugar, en este capítulo IV, como se ha dicho, el autor analiza, con notable exhaustividad, varios sistemas europeos de democracia local, cuales son: el francés, el español, el italiano, el inglés, el belga, el holandés y el alemán.

En el capítulo V (El sistema portugués de democracia local), el profesor Oliveira estudia, por una parte, los órganos representativos de los entes locales portugueses –para lo que examina su elección, su composición, y su funcionamiento–, y, por otra parte, describe cuáles son las relaciones entre dichos órganos. Así, en primer lugar, explica la estructura organizativa de la parroquia y del municipio portugueses. La parroquia, explica el autor, tiene una asamblea electa por los ciudadanos («assembleia de freguesia») y un órgano ejecutivo colegial responsable ante aquella («junta de freguesia») elegido en parte por los ciudadanos (el presidente de la junta es el primer nombre de la lista más votada) y en parte por la asamblea de la parroquia (a ésta le corresponde designar a los vocales); a su vez, la estructura organizativa del municipio se halla constituida por una asamblea («assembleia municipal»), formada, en su mayoría, por miembros electos, pero integrada también por los presidentes de las juntas de parroquia que componen el municipio (esta inclusión es criticada por el profesor Oliveira, debido a las distorsiones que ocasiona tanto en el número de miembros, como en el principio de representación proporcional) y por un órgano ejecutivo colegial («câmara municipal»), todo él directamente elegido por los ciudadanos. En segundo lugar, aborda la reseña de las relaciones entre los órganos de los entes locales. En este punto, el autor critica que, si bien tanto la

asamblea de la parroquia como la asamblea municipal tienen el poder de votar mociones de censura contra los correspondientes ejecutivos, el triunfo de éstas no determina la caída del órgano ejecutivo, porque la ley no prevé la destitución del mismo como resultado de la aprobación de una moción de censura.

El profesor Oliveira pone el colofón a esta monografía, con un último capítulo en el que, junto a un somero repaso de los temas expuestos, realiza algunas propuestas de reflexión que, a su juicio, pueden contribuir a perfeccionar la democracia local, «um proyecto nunca acabado», como, por ejemplo, la necesidad de debatir acerca de la conveniencia de limitar la renovación de mandatos de los órganos de los entes locales.

Tras la lectura de este sugestivo libro, a modo de conclusión, se puede afirmar que esta monografía constituye un brillante y exhaustivo trabajo de investigación que, sobre la base de una cuidada y abundante bibliografía, ofrece a sus lectores, con un estilo claro y sencillo, una enriquecedora visión crítica de los sistemas de democracia local que coexisten, actualmente, en Europa.

Marcos ALMEIDA CERREDA
Área de Derecho Administrativo
Universidad de Santiago de Compostela

FORTÉS MARTÍN, A.: *Vertidos y calidad ambiental de las aguas. Regulación jurídico-administrativa. Atelier, 2005. 192 pp.*

El libro que a continuación es objeto de recensión ha sido obra del profesor Antonio Fortés Martín de la Universidad Carlos III de Madrid, cuya línea de investigación se ocupa, entre otros, del tema del medio ambiente, como es el caso de la monografía presentada.

Tras una breve introducción la materia se estructura en cinco capítulos donde se aborda de manera sistemática el régimen jurídico vigente en cuanto a calidad de las aguas, completándose la obra con un anexo legislativo que recoge la normativa más significativa, así como una extensa jurisprudencia en el ámbito español y europeo.

Comienza el autor, en el capítulo primero, con la referencia al marco europeo pues, como es sabido, es la Unión Europea la que a través de sus normas está impulsando modos de actuar homogéneos y éste es, de manera acertada, el inicio que merece todo recorrido legislativo, en este caso sobre vertidos a las aguas, mostrando una vez más la posición primordial que el agua constituye para la Unión Europea. Merece ser destacado del repaso de la normativa -que se inicia con el Primer Programa de Medio Ambiente de los años setenta- el estudio de la Directiva 2000/60, de 23 de octubre, Marco del Agua, pues ésta ha sido un punto de inflexión en la evolución de todo el Derecho de aguas, no sólo en lo que a la Comunidad respecta, sino también en cuanto a los Estados Miembros, ya que ha derivado en las recientes y notables reformas de las legislaciones nacionales, como la de 2003 del Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001 y la reforma de 2002 de la *Wasserhaushaltsgesetz* de la República Federal Alemana. Así, el esquema planteado para combatir la contaminación de las aguas -ya desde 1976 a través de la Directiva 76/464, seguido en la Directiva 80/68, y consagrado por la Directiva Marco- es el de la doble lista; esto es, una lista de sustancias cuyo vertido está totalmente prohibido, y que debe por tanto desaparecer, y otra lista en la que se incluyen sustancias cuyo vertido debe limitarse o reducirse; si bien, en base al pronunciamiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 29 de septiembre de 1999 ha de tenerse presente en la regulación de los vertidos que debe diferenciarse si los vertidos se pueden imputar a una persona o, por el contrario, se trata de una contaminación difusa, pues esta característica va a alterar los métodos utilizados en cuanto a la prevención del vertido. En el primero de los casos es necesaria la autorización ambiental previa, en el otro supuesto se aplican los denominados Programas específicos. Si nos centramos en el sistema de autorizaciones podemos extraer que el Derecho comunitario lo que hace es establecer un marco mínimo en cuanto a prohibiciones, marco que los Estados Miembros pueden ampliar, en el sentido de restringir la posibilidad de contaminar mediante esos vertidos. Pero como novedad de la Directiva de 2000 el sistema de autorizaciones se plantea desde una perspectiva combinada en la que se fijan valores límites para la realización de vertidos y a la par se establecen objetivos o normas de calidad ambiental que todo medio acuático debe alcanzar (art.10 DMA). Además de la citada DMA no pueden obviarse, y así las relata Antonio Fortés, otras

normas cuyo objeto concreto es el del control de calidad de las aguas. Una de ellas es la Directiva 91/271, de 21 de mayo, que tanto camino labró a favor de una mejora en la calidad de las aguas en el ámbito urbano pues, con una vocación de amplitud, regula los vertidos de aguas residuales urbanas, pero también algunos determinados de aguas residuales industriales. Esta norma ha extendido en todo el ámbito comunitario la necesidad de estaciones de depuración y tratamiento de las aguas y sistemas colectores, requiriendo por parte de los Estados Miembros esfuerzos económicos y ambientales de gran importancia que se reflejan en el Informe de aplicación más reciente de 2003 y en los pronunciamientos del Tribunal bien concediendo prorrogas para su transposición y cumplimiento de las obligaciones, bien para condenar a los Estados por no cumplir con las obligaciones impuesta por la Directiva.

Siguiendo con el esquema que va desde un mayor a un menor ámbito se aborda en el segundo capítulo del libro las normas en materia de vertidos en la legislación española. Tras un repaso de los antecedentes históricos de nuestro Derecho de aguas, antecedentes también del régimen jurídico en materia de vertidos, se llega al vigente Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001 y a sus reglamentos de desarrollo, revisión en la que también se incluyen la Ley de Costas de 1988 y la Ley de Puertos del Estado y de la Marina de 1992, así como la normativa autonómica que se centra en mayor medida en la realización de vertidos indirectos, esto a las redes de saneamiento. El círculo se cierra con las ordenanzas municipales y el papel determinante que juegan en la calidad ambiental de las aguas los municipios.

El tercer capítulo profundiza en las normas anteriores y estudia el régimen de vertidos tanto en el dominio público hidráulico, como en el dominio público marítimo-terrestre regímenes presididos por la prohibición general de realizar vertidos directos e indirectos de sustancias contaminantes. Sin embargo, este veto general no es absoluto y se ve relativizado en el caso de la concesión de una autorización (como regulan los arts. 100 y 101 TRLAg y el art.57.2 LC). Es interesante la cuestión que se plantea Antonio Fortés sobre la naturaleza de la actividad de vertido y que sugiere dos posibilidades: una, que se trata de una utilización del dominio público y otra, que estamos ante una ocupación de dominio público, llegándose a la conclusión, respaldada por Betancor, de que no es, como se

deduce de la necesaria autorización, un uso común especial o mera utilización, sino que se trata de una auténtica ocupación del dominio público y como tal se le considera un uso privativo, que debería someterse, en todo caso, a concesión administrativa. Bien a pesar de las argumentaciones anteriores y visto el carácter autorizador por el que ha optado el legislador español de la posibilidad de realizar vertidos pasa el autor a analizar detalladamente el sistema vigente. En primer lugar es objeto de análisis la adquisición del título autorizador, con todas su peculiaridad y requisitos. Dos apartados de este tercer capítulo deben ser ampliados. En primer lugar, aquel cuyo objeto es la introducción de la autorización ambiental integrada (Ley 16/2002, de 1 de julio), circunstancia que afecta a las autorizaciones de vertidos de cuencas intercomunitarias, sustituyéndose la anterior decisión de concesión de autorización por parte del Organismo de cuenca por un informe preceptivo y vinculante, que deberá por tanto determinar la concesión de la AAI, otorgada partir de la LCIPC por el organismo autonómico competente. Asimismo, y dado que nuestra Ley de Aguas de 2001 tiene como precedente la de 1985, se cuestionan los supuestos en los que se han otorgado meras autorizaciones provisionales, bien en base a la Ley de 1985 o incluso con referencia a la Ley de 1879. En segundo lugar, debemos incidir en las páginas dedicadas al estatuto jurídico de quién obtiene la autorización y de la Administración que la otorga. En cuanto al titular, y debido a que estamos ante un instrumento autorizador, la situación de quien obtiene una autorización se ve colmada de deberes y obligaciones, como es el caso de la Ley de Costas donde el aspirante a titular de una autorización debe justificar que no existe solución alternativa para la eliminación o tratamiento de los vertidos contaminantes que su emisión al dominio marítimo-terrestre, o en el caso de la autorización de vertidos al dominio público hidráulico donde se establece la obligación de satisfacer el canon de control de vertidos, aun sin contar con al necesaria autorización. La Administración adopta, principalmente, una posición de tutela y de policía frente a los titulares autorizados a realizar un vertido.

La realización de vertidos indirectos, aquellos realizados a las redes de saneamiento y alcantarillado, es el tema clave del capítulo cuarto, dando lugar con ello al análisis principal de la normativa de las Comunidades Autónomas y de las destacadas competencias municipales que se desprende de los arts.25 y 26 de la

LRBRL, si bien el Estado impone también un marco a través del Real-Decreto Ley 11/1995, norma por la que se traspone en nuestro Derecho la anterior Directiva 91/271, y de su precedente inmediato el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (1995-2005). En este caso tras determinar qué es un vertido urbano y qué es un vertido industrial centra su estudio Fortés en los vertidos de aguas residuales industriales y en la necesaria obtención previa de una autorización, según exige la Directiva 91/271, procedimiento que se desarrolla en el ámbito municipal o, en su caso, por el órgano autonómico competente. Al respecto nos alerta el autor de la posible concurrencia de títulos competenciales en el caso de vertidos industriales, pues si estos se realizan a la red de saneamiento es necesaria por una parte la autorización del Ayuntamiento y por otra el mismo ente local cuando realice el vertido al dominio público hidráulico también deberá solicitar la correspondiente autorización al Organismo de Cuenca. Destaca en esta parte de la obra el detallado manejo de la normativa autonómica –de la comunidad de Madrid, la Rioja y Murcia- pues se nos van dando pinceladas de la distinta normativa existente sobre la materia y a la vez se comentan las variedades introducidas en cada caso. De nuevo trayendo a colación un pronunciamiento del Tribunal Supremo, de 13 de abril de 2000, se destaca como la autorización no permite el libre vertido, sino que lo condiciona, lo limita y lo controla, ya que como muy bien señaló el Alto Tribunal «la obligación de depurar nace del hecho mismo de realizar el vertido», y no, aclaramos, por poseer una autorización. De ello deriva que previamente a la realización del vertido es necesario un pretratamiento de las aguas industriales que se pretenden verter de manera autorizada. Siguiendo la línea del capítulo anterior se analiza también en este caso el estatuto jurídico del titular de la autorización de vertidos, esto es sus deberes y obligaciones. Puesto que el número de obligaciones es elevado nos limitaremos aquí a destacar la tarea de autocontrol del propio titular, pues nos parece importante esta nueva perspectiva que se está introduciendo en el Derecho ambiental de optar por una mayor responsabilización de los particulares que realizan actividades perjudiciales para el medio ambiente. Además, las obligaciones derivadas de la actividad autorizada no recaen únicamente sobre su titular sino que es amplia y se extiende también a las instalaciones. En el lado opuesto se sitúa la Administración, que autoriza, con importantes facultades de supervisión

pero también de dirección, en cuanto ella decide qué conductas y de qué manera deben realizarse. Se recurre a la cuestión de la naturaleza jurídica de la autorización, en este caso sectorializada, pues se trata de vertidos a los sistemas de saneamiento y alcantarillado. Basándose en el contenido y en las facultades se deriva en la naturaleza de autorización constitutiva, donde la presencia pública es notable.

Y el quinto y último capítulo se dedica de manera breve a estudiar la naturaleza jurídica de las autorizaciones ambientales de vertido desde diferentes facetas; Bien como autorización de corte ambiental, como título constitutivo, como autorización simple y como acto mixto, autorizador-concesional. La primera de las reflexiones las realiza el autor basándose en una idea que se conoce en el Derecho alemán como los «ámbitos de referencia» (desarrollada por el profesor Schmidt-Assmann). Pues considera Antonio Fortes que un buen modo de comprobar si la teoría de la parte general del Derecho administrativo funciona es, precisamente, mediante su aplicación concreta en el Derecho especial, en este caso ambiental, de ahí el corte ambiental y las peculiaridades de la autorización de vertidos sirvan a tal finalidad. En la siguiente apreciación de la autorización de vertidos como título constitutivo se subraya este rasgo diferenciador respecto al concepto de autorización en sentido tradicional, y ello porque la Administración permite realizar una actividad, la de verter, sin que exista un derecho preexistente del titular a ello. En su justificación de que la autorización es una actividad ocasional no podemos sin embargo adherirnos a sus justificaciones, ya que en la línea de Sanz Rubiales -que el autor expresamente desecha- la concesión de la autorización por un plazo determinado hace que ésta no sea una actividad puntual, sino de *tracto sucesivo*. Por último se analiza el carácter de acto mixto de la autorización de vertidos que destaca la singularidad de este instrumento, y que lleva a plantarse quizás el surgimiento de una nueva categoría jurídica que reúne ambas modalidades, la autorización y la concesión.

Finalmente como conclusión de este se deduce el cambio de la política comunitaria en cuanto a la protección de las aguas, pues el factor determinante no va a ser ya sólo la cantidad, sino también la calidad de las aguas. Vista la evolución en el desarrollo de la obra y destacando, sin duda alguna, su exhaustividad, quizás quedaría apuntar una falta de referencia más

amplia al ámbito autonómico que también de manera profusa ha establecido pautas y regula el tema de la calidad de las aguas, así como ya no un análisis de la normativa municipal que sería imposible por su casuismo, pero sí sentar las bases y la situación que en estos momentos se vive en el ámbito municipal, ante la trasposición de la normativa comunitaria y la concurrencia de competencias que ello provoca entre los diferentes niveles territoriales.

Marta OLLER RUBERT
Universidad Jaume I de Castellón

PETTIT, Philip: *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Paidós. Estado y Sociedad, 1999.

Ciertamente tenía interés en la lectura de este afamado libro del filósofo y politólogo, profesor en la Universidad de Princeton, Philip Pettit (Irlanda, 1945), para enterarme de que va eso del republicanismo, una de las corrientes políticas más en boga actualmente. Para deshacer de entrada cualquier equívoco, conviene aclarar al lector que el término «republicanismo» no se identifica necesariamente con una forma determinada de gobierno. Ya J.J. Rousseau decía que una monarquía en que el rey esté sometido a la ley y en la que funciona el estado de derecho debía ser llamada república. En esencia, según aclara Pettit en una reciente entrevista¹ «el republicanismo no es antimonárquico sino fundamentalmente antidominación». Es cierto, no obstante la aclaración, que el título de su libro puede despistar a más de uno y por eso el autor, en la entrevista citada, sugiere la oportunidad de su cambio en la versión española, por el más adecuado de «ciudadanismo».

Las raíces históricas del republicanismo arrancan en el mundo antiguo y particularmente en Grecia y en la Roma clásica. Este republicanismo, de tradición milenaria, cuya pista se puede seguir, y el autor lo hace con profusión, en el Renacimiento y en los movimientos finales del siglo XVIII en Inglaterra y Estados Uni-

dos, reaparece en el mundo moderno en sus dos variantes: la democrática «que aspira la universalización de la libertad republicana y a la consiguiente inclusión ciudadana de la mayoría pobre, y aún al gobierno de esa mayoría pobre», y la antidemocrática, que aspira a la exclusión del vida civil y política de quienes viven por sus manos, y al monopolio el poder político por parte de los ricos propietarios»².

Los interesados en estos planteamientos –cuyo conocimiento puede contribuir a una mejor comprensión de determinadas políticas públicas– pueden optar «*ad libitum*» entre la lectura completa y no ciertamente fácil de esta obra, de su parte final titulada «Republicanismo un compendio» (páginas 348 a 363) o la de este extracto y comentario siguiente.

Resumen del libro

El objetivo del Estado es la promoción de la libertad como no dominación, que exige que nadie sea capaz e interferir arbitrariamente en las elecciones de la persona libre.

... la libertad como no- dominación avala una concepción de la democracia, de acuerdo con la cual la disputabilidad ocupa el lugar usualmente reservado al consentimiento; lo que reviste primordial importancia no es que el gobierno haga lo que diga el pueblo, sino que, so pena de arbitrariedad, el pueblo siempre pueda controvertir y oponerse a lo que haga el gobierno. (prefacio, página. 14)

La libertad como no dominación es distinta de la libertad como no interferencia. Dominación e interferencia son males distintos. Alguien tiene poder de dominación sobre otro, cuando

1. Tiene capacidad de interferir
2. De un modo arbitrario
3. En determinadas elecciones que el otro puede realizar

La interferencia puede ser equivalente a la coerción física o corporal (restricción/obstrucción) o a la coerción de la voluntad (castigo o

¹ DANIEL GAMPER. Entrevista con Philip Pettit a La Vanguardia, publicada el 4 de agosto de 2004 con el título «No hay política sin diálogo».

² MARÍA JULIA BERTOMÉU. Republicanismo y libertad. El Viejo Topo, 27- 5. 05.

amenaza de castigo), incluida la manipulación. La interferencia, haya o no dominación, puede ser arbitraria o no arbitraria. Es arbitraria en la medida en que esté controlada por el *arbitrium* –la voluntad o el juicio– de quien interfiere, en particular sin tomar en cuenta los intereses de quien padece la interferencia.

Cabe dominación sin interferencia, por ejemplo, el amo benévolo que no interfiere, pero no por ello deja de ser un amo y una fuente de dominación. (*la sabiduría básica del republicanismo es que a la gente no le gustan los amos, sean benignos o no, los ve como fuente de sujeción y ausencia de libertad*)³. A su vez, es posible la interferencia sin dominación, por ejemplo el funcionario que interfiere en función de leyes no discriminatorias. La interferencia en este caso no es arbitraria. Si la interferencia no es arbitraria no hay dominación.

... hay interferencia sin pérdida alguna de libertad cuando la interferencia no es arbitraria y no representa una forma de dominación; cuando está controlada por los intereses y las opiniones de los afectados y es requerida para servir a esos intereses de manera conforme a esas opiniones. (página 56)

Si la libertad consiste en la no dominación ¿Qué lugar ocupa el Derecho?

... el derecho propiamente constituido –el derecho que atiende sistemáticamente a los intereses y a las ideas generales del pueblo– una forma de interferencia, no por ello compromete la libertad del pueblo; es una interferencia no dominante. ... aunque el derecho coerce a la gente reduciendo así su libertad, compensa este daño previniendo un grado mayor de interferencia... las leyes de una república, crean la libertad de que disfrutan los ciudadanos... mientras respeten los intereses y las ideas comunes del pueblo y se atengan ala imagen de un derecho ideal; mientras no se conviertan en los instrumentos de la voluntad arbitraria de un individuo o de un grupo. (página 57)

En el buen entendimiento de que las autoridades legales tendrán títulos y competencias para interferir sólo cuando persigan la satisfacción de los intereses comunes de los ciudadanos y sólo cuando lo hagan de forma y manera que se adecue a las opiniones recibidas de la ciudadanía.

El poder de dominación de una persona sobre otra resulta de la desigualdad de los recursos. Estos pueden ser extremadamente variados. Comprenden el vigor físico, la ventaja tecnológica, la cobertura financiera, la autoridad política, los contactos sociales, el prestigio en la comunidad, el acceso a la información, la posición ideológica, la legitimación cultural, etc. Los ejemplos de dominación pueden ser, por tanto, numerosos en las relaciones de los padres con respecto a los hijos, del marido sobre la mujer, entre patronos y empleados, de los burócratas y políticos con el público, del gobierno y los grupos marginales. Por lo demás la dominación tiene grados, tanto en intensidad como en alcance. Plausiblemente se debe atender primero a la intensidad de la no dominación y luego al alcance de las opciones indominadas.

En la tradición republicana, la no dominación es el valor político supremo. Pero no es algo cuya persecución debe dejarse en manos de las gentes para que lo persigan por sí mismas, todo indica que lo mejor es conseguirlo para cada uno mediante la acción política de todos, esto es, conseguirlo mediante vía estatal.

El fin mas relevante del Estado es, pues, el de promover la libertad ¿Pero como puede alcanzarse? ¿De que forma?

- 1.º Incrementando la intensidad de la no dominación en los ámbitos amenazados.
- 2.º Maximizando el abanico de opciones de no dominación.

La libertad como no dominación es un bien significativamente igualitario. En este sentido, cualquier intervención antiigualitaria será inferior a alguna intervención igualitaria. El paso más positivo será siempre aquel que contribuya a una mayor igualdad.

La libertad como no dominación es un bien comunitario.

«Allí donde haya una sociedad vital y tolerante, donde los individuos y los grupos sean capaces de construir compromisos infrapolíticos que reduzcan o desafíen directamente las posibilidades de dominación, el estado tendrá menos que hacer; allí donde esa proteica socie-

³ Philippe Petit, entrevista en La Vanguardia.

dad civil no consiga cristalizar, pero donde aún sea posible la formación de un estado quedará mas por hacer» (página 196).

El republicanismo supone un mayor radicalismo ante los males sociales que el estado está obligado a remediar mediante la intervención estatal no dominadora. Ello no significa forzosamente la necesidad de un estado hinchado sino de un estado que asuma un amplio abanico de responsabilidades.

«Puede esperarse que ese estado se involucre con cinco grandes áreas de toma de decisiones políticas: la defensa exterior; la protección interior; la independencia personal; la prosperidad económica; y la vida pública». (página 199)

La defensa exterior. La experiencia histórica muestra que la mejor respuesta raramente es la más belicosa o agresiva.

«Puede resultar más atractivo para el estado republicano instituir redes culturales, económicas, jurídicas, en la medida que esos sistemas regionales o globales de relaciones disciplinan ineluctablemente a sus miembros, a la manera de sus compromisos constitucionales» (página 200).

El estado republicano haría bien en dar su apoyo a las Naciones Unidas, pone límite a la inmigración, sin *«mostrarse indiferente respecto a los aprietos padecidos por inmigrantes y refugiados, o respecto a las dificultades sufridas por los países enfrentados a problemas migratorios».* Asimismo *«puede ser cosa muy buena el que varios asuntos de orden interior salgan del ámbito de la toma de decisiones local, para ser transferidos a árbitros internacionales.»*

Protección interior. El derecho penal es un prerequisite para la protección de los ciudadanos, pero las leyes penales solo funcionan bien combinadas con otras dos fuerzas: las buenas costumbres y las normas culturales: no pueden esperarse milagros de ellas solas. Como las normas penales son delicadas y peligrosas, armas de doble filo tiene que haber una presunción a favor de la parsimonia (uso moderado).

Las fuerzas de policía acumulan hoy poderes enormes y están expuestas a tentaciones de abusar de estos poderes. *«Esperar que la gente se mantenga incorruptible en esas condiciones*

de poder y tentación es irrealista y todo republicano querrá tener una policía que opere con restricciones más rigurosas y responda a criterios más estrictos de lo que generalmente es usual en las sociedades contemporáneas» (página. 204).

El castigo como medio de rectificación de los efectos del delito debe ser reconceptualizado. *«Debería tratar de suscitar por parte del delincuente un reconocimiento del estatus de la víctima como persona no dominada y libre; de procurar que el delincuente recompense —restituya, compense, o, al menos, repare— a la víctima o la familia de la víctima por el daño hecho; y renovar la seguridad de la víctima y de la entera comunidad en que el delincuente dejará de ser la amenaza que fue cuando cometió el crimen»* (página 206.) *Así la protección de los individuos y los grupos no sólo está servida por las leyes penales, sino también por la regulación jurídica de los daños y perjuicios* (página 207).

Independencia personal. Un estado republicano comprometido con el progreso de la causa de la libertad como no dominación entre los ciudadanos, no puede menos que adoptar una política que promueva la independencia socioeconómica y cultural que permita a los ciudadanos tener las capacidades básicas para actuar en una sociedad dada, proporcionando los recursos que mejoren su independencia socio económica y sus opciones no dominadas. El grado de radicalidad en la actuación dependerá de la gravedad de los problemas y de la eficacia de los medios de que pueda disponer el estado para hacer frente a ellos. Dotar a los ciudadanos de capacidades básicas para funcionar en la sociedad requiere la reducción substancial de ciertas desigualdades materiales.

Prosperidad económica El estado republicano se preocupará de las cuestiones de prosperidad económica en la medida que ello le permita incrementar el alcance de la no dominación en la sociedad. Por ello, el estado procurará proporcionar buenas infraestructuras a la industria y al comercio, facilitar la productividad en el puesto de trabajo, fomentar el desarrollo y las opciones de los mercados y establecer vínculos comerciales con otros estados. La materialización de estos progresos servirá para aumentar el alcance de las opciones no dominadas que la gente puede disfrutar en la sociedad. En este sentido, *«el estado republicano que quiera promover la no dominación no tiene que esperar*

que el derecho contractual se limite a facilitar acuerdos voluntarios entre los diferentes agentes, sino que desempeñe un papel regulativo, impidiendo contratos que entrañen términos bajo los cuales una parte obtenga la posibilidad de dominar a otra» (página 216).

Vida pública. La vida pública de una comunidad es de la mayor importancia para el disfrute de la no dominación. «Cualquier cosa que ocurra en relación con la política tiende a ser parte de la vida pública y es esencial para la libertad de las gentes que la vida pública esté bien ordenada» (página. 218). Es esencial para el estado republicano asegurarse que la no dominación de las gentes está grabada en la vida pública haciendo frente a las dificultades que se ciernen sobre la vida pública, por ejemplo:

- la pérdida de espacios públicos, rurales, silvestres en muchas sociedades
- la imagen que de la sociedad da la información periodística y televisiva orientada al sensacionalismo y al escándalo
- la percepción y representación que de la opinión pública dan los medios de comunicación.

Que puede hacer el estado

- Hacer los espacios públicos más accesibles y deseables por los ciudadanos
- Hacer que distintas voces se oigan en los medios de comunicación. «Eso implica que la propiedad y el control de los medios de comunicación no deberían poder concentrarse en unas pocas manos. E implica que el estado debería fundar o subsidiar medios de comunicación que estuvieran gobernados por intereses distintos de los dominantes en la vida comercial: debería sostener servicios de difusión estatales semiautónomos, por ejemplo, y estimular en lo posible el crecimiento de los medios de comunicación con raíces comunales. El estado debería también, evidentemente, asumir la responsabilidad de la regulación de los medios de comunicación, aunque la mejor línea aquí sería estimular un buen grado de autorregulación por parte de las organizaciones de los medios». (pág. 221).

- Llevar a cabo una cala deliberativa en la opinión pública. «Eso entrañaría tomar una muestra aleatoria de personas, ponerlas por unos días a deliberar acerca de los asuntos en cuestión, difundir algunos debates, para, al final, acabar encuestando a los participantes». (pág. 222).

Todo ello tiene un objetivo: establecer no solo la realidad jurídica y moral de la no dominación sino su deseabilidad moral. Sentado lo anterior el siguiente interrogante es ¿Cómo puede organizarse el estado para que la interferencia estatal entrañe poca o ninguna arbitrariedad?. Los instrumentos empleados por el estado deberían ser, en lo posible, no manipulables por ningún individuo o grupo. Para que un sistema sea no manipulable se requieren tres condiciones genéricas:

- la condición del imperio de la ley
- la condición de la dispersión del poder
- la condición contramayoritaria

Veámosla por separado.

La **condición del imperio de la ley** tiene dos aspectos. El primero prescribe que las leyes deberían tener un cierto tipo de perfil. «deberían ser universales y aplicarse a todo el mundo, también a los legisladores; deberían ser promulgadas y dadas a conocer con antelación a aquellos a quienes se aplican; deberían ser inteligibles, consistentes y no sujetas a cambios constantes y así sucesivamente». Si no se aplican estas restricciones, «el derecho se convierte en teatro de operaciones de la voluntad arbitraria de las autoridades» (página. 228). Cumplidas supuestamente las restricciones anteriores, la segunda condición del imperio de la ley es que «cuando el gobierno pueda elegir entre actuar con base legal- esto es, legislando sobre el asunto en cuestión-y actuar de manera más particularista siempre debe elegir lo primero». La razón es que mientras la decisión partidista siempre puede ser arbitrariamente gobernada por la voluntad de los hacedores, la pieza legislada debe ser respetada por todos los organismos estatales que tendrán que ajustar a la ley a los protocolos y procedimientos de actuación. Ello no supone que haya que comportarse con un proceduralismo extremo. La mejor ley puede verse obligada a permitir un cierto margen de discrecionalidad en los agentes del estado dentro de los límites procedimentales fijados.

La condición de la dispersión del poder.

Los poderes legislativos, ejecutivo y judicial deben estar distribuidos entre distintas partes y cuerpos. Una medida que bien pudiera favorecerse es el ordenamiento bicameral y otra medida, igualmente familiar, es la descentralización del poder que puede lograr un sistema federal.

La condición contramayoritaria. Trata de garantizar que las leyes importantes no sean fácil y excesivamente mudadizas bajo la presión de las mayorías. Lo que da legitimidad a una ley tiene que ser otra cosa de que disfrute de apoyo popular mayoritario. Esta condición puede introducirse de varias maneras, que van desde la presunción en favor de la ley consuetudinaria hasta las restricciones constitucionalmente garantizadas.

Con todo, aún reuniendo las tres condiciones anteriores, no hay leyes perfectas. Los legisladores tendrán discreción sobre el contenido de las leyes y los administradores y los jueces tienden a disponer de un margen de discrecionalidad a la hora de ejecutar y aplicar las leyes.

Disputabilidad. La no arbitrariedad requiere, no tanto consentimiento, cuanto disputabilidad, esto del hecho de que podamos disputar la decisión pública si creemos que no corresponde a nuestros intereses e ideas. Requerir que la toma de decisiones públicas sea disputable desde cualquier rincón de la sociedad, es insistir en que la toma de decisiones adopte un determinado perfil democrático. En una democracia todo tiene que estar abierto a disputa. La idea de que el estado es una suerte de fideicomiso va de la mano de otra idea, según la cual es pueblo está legitimado para pedir cuentas al estado sobre el alcance y calidad en el uso que este hace de su confianza. Un gobierno será democrático en la medida en que el pueblo, individual y colectivamente, disfrute de la permanente posibilidad de disputar las decisiones del gobierno. Ello requiere tres condiciones:

- Que haya una base potencial para la disputa.
- Que hay un canal o una voz por cuyo cauce pueda discurrir la disputa.
- Que haya un foro para la disputa.

Lo primero nos conduce a la república deliberativa. Las decisiones públicas pueden ser adoptadas con base en la negociación, de mane-

ra que los grupos de intereses traten de lograr un acuerdo beneficioso para cada uno de ellos o puede tratarse de una forma de decisiones basada en el debate para que puedan ser reconocidas las consideraciones relevantes de todos. En la toma de decisiones basada en la negociación, las consideraciones están dadas: en la toma de decisiones basada en el debate, las preferencias se forman. El problema es que las disputas negociadoras solo están abiertas a quienes tienen suficiente poder de negociación, mientras que las disputas basada en el debate están abiertas a todos, por eso *«deberíamos preferir la forma basada en el debate»* (página. 245). Ello significaría que en cualquier lugar de toma de decisiones, legislativo, administrativo o judicial, existirían procedimientos para identificar las consideraciones relevantes para la decisión, posibilitando así que los ciudadanos plantearan cuestiones sobre lo apropiado de dichas consideraciones.

La república no solo debe ser deliberativa; ha de ser también incluyente. Los disputantes potenciales deben hacerse oír. El requisito de inclusividad puesto en la legislatura puede sugerir medidas de representación regional, métodos distintos de sufragio si hay un sistema bicameral, listas paritarias, etc. En otros ámbitos como la composición de los jurados profesionales valen también los criterios de representatividad social. Para la gente que ejerce funciones administrativas y judiciales que requieren cualidades de competencia y profesionalización también es importante para los propósitos republicanos que sean representativos en relación con los grupos sociales principales, que no estén dominados por los fieles de una religión o por los miembros de un género, clase o etnia. Además de la representatividad es preciso que existan canales para plantear agravios y exigir satisfacción. Entre ellos, la posibilidad de escribir a los representantes de los ciudadanos en el parlamento, para exigir que el defensor del pueblo investigue, el derecho de apelación a una sentencia judicial o habilitaciones menos formales como las derivadas de los derechos de asociación, protesta y manifestación. Los canales de disputa serán efectivos en la medida en que existan movimientos sociales, como el movimiento verde, el movimiento de las mujeres, el movimiento de los consumidores, a los que dirigir, en primera instancia, nuestras quejas.

Un punto problemático es la financiación de los partidos políticos y el control de influencia

que los económicamente poderosos pueden ejercer sobre los políticos. «*Uno de los mayores retos planteados a la investigación de impronta republicana son las medidas que conducen efectivamente a separar el mundo del gobierno y de los negocios*» (página 254).

La tercera precondition es que haya un foro donde las quejas y disputas de las gentes hallen la audiencia apropiada. La vida política tiene que ser no solo deliberativa e incluyente sino también sensible. En una democracia con disputabilidad es absolutamente necesario que la gente sea capaz de formar coaliciones en torno de grupos de identidad o que abrace diversas causas y tengan la oportunidad de llamar la atención de la opinión pública y de la vida política sobre sus puntos de vista. Ello significa que tiene que haber procedimientos que garanticen que la burocracia, la policía o los jueces hagan caso de las impugnaciones de que sean objeto. Hay un buen número de disputas que mas que audiencias heroicas y con ruido lo que exige es el recurso a la tranquilidad y a la serenidad que representan las comisiones parlamentarias multipartitas, la indagación parlamentaria o la existencia de cuerpos profesionales independientes.

Una filosofía republicana tiene que llamar a una revisión reflexiva de la práctica corriente, por ejemplo, las prácticas penales que se aparten de la pauta dominante –sentencias penales indulgentes frente duras- «*tienen que decidirse en cuerpos autónomos, profesionalmente informados, no expuestos al relumbrón ni a la presión del debate público*» (página 257). ¿Que sucede si no se hace caso a la queja bien porque representa un interés particular del individuo o grupo disputante o porque contenga una visión minoritaria del interés general?. «*La parte desengañada ... tendría que ser capaz de reconocer que gente razonable difiere en las respuestas a esos asuntos... Si se sienten seguros de eso ... podrán aceptar el veredicto sin sentirse en absoluto dominados*» (página 258). En último extremo, cuando una persona se vea obligada a hacer algo contrario a sus más íntimas convicciones de conciencia personales, habría que recurrir a medidas de objeción procedimental

de conciencia que permitan un tratamiento especial del caso.

La democracia disputatoria rompe con el esquema de los grupos de interés, exigiendo que quienes tomen decisiones públicas lo hagan de manera transparente y fundándose en consideraciones neutrales. Ello supone el anatema del paradigma de la «mano invisible» aplicada a la política que sitúa a los intereses personales en el marco adecuado de elección, nombramiento y toma de decisiones, o sea «*Que los ciudadanos voten por los candidatos y por las políticas que mejores expectativas auguren de satisfacer sus intereses personales. Que los legisladores voten por las políticas que les proporcionen las mejores opciones de reelección. Y que los funcionarios del gobierno y del aparato judicial actúen de manera que mejor responda a la voluntad legislativa –tal vez, popular- que les mantiene en puestos de poder*». (páginas 264-5). La concepción republicana de una democracia disputatoria se enfrenta, sin duda, a las preferencias de los mas fuertes.

Las instituciones constitucionalistas y democráticas están diseñadas para reducir el margen de de arbitrariedad en la toma estatal de decisiones pero, dadas las imperfecciones de la naturaleza humana, también es necesario considerar las medidas que pueden retomarse para poner coto y control a quienes conducen la república. Las personas con cargos en el poder no son inevitablemente corruptas, pero siempre son corruptibles. Nadie está hecho a prueba del anillo de Giges⁴, nadie está a salvo de sucumbir a las tentaciones del poder. Los recursos institucionales para precaverse de la corruptibilidad se resumen en dos: las sanciones y las cribas. Las sanciones pueden ser negativas o positivas, en forma de castigos o de recompensas. La cribas o filtros están diseñadas para que sean los agentes adecuados los que tomen las decisiones oportunas. Hay dos estrategias claras de regulación y estabilización. La centrada en la desviación y la centrada en los cumplidores.

La estrategia centrada en la desviación parte de la idea de que puede existir en la gente un interés egoísta que le aparte del cumplimiento

⁴ Este mito aparece en el diálogo de La República de Platón, donde uno de los personajes narra como un pastor Giges encuentra en una grieta un anillo mágico con el cual podía hacer lo que quisiese. Gracias al anonimato que le brinda el anillo, Giges consigue infiltrarse en el palacio del rey, seduce a la reina e instaura una tiranía. El mito trata de demostrar que quien dispone de poder tiende a su mal uso y que solo es justo aquél que es impotente para cometer injusticias.

de su deber. Habría, pues que partir de la identificación de quienes son estos agentes, los llamados villanos, e introducir sanciones que sirvan para controlarles. La dificultad estriba en que la mayor parte de la gente no son villanas y una pauta de sanciones diseñada para villanos puede alienar a los agentes normales, reduciendo su grado de cumplimiento. *«Un mecanismo de relojería que registre las salidas y las entradas de los trabajadores puede muy bien disciplinar en sus horarios a los absentistas, pero también puede quebrar los compromisos de las naturalezas industriales»* (página. 283).

La estrategia centrada en los cumplidores parte del supuesto de que la mayor parte de la gente no es villana y el primer principio que prescribe es que el diseño institucional atienda primero las posibilidades de criba más que a las de sanción. Cribar a la gente entraña, cribar positivamente admitiéndola a nuevas alternativas u opciones o cribar negativamente, rechazándola. Cribar positivamente es atractivo y casa además con la tradición republicana de que las personas más selectas lleguen a la cumbre. No obstante, siempre será necesario algún tipo de sanciones que tiendan a reforzar el cumplimiento espontáneo, que estén neutralmente motivadas o incluso «optimistamente motivadas» por la vía del ejemplo, que ofrece la recompensa de la buena opinión ajena y el castigo de la mala opinión ajena. *«Es patente que una figura pública puede derivar una gran recompensa de estar bien considerado, o sufrir un gran castigo por obra de una mala consideración, particularmente cuando es asunto de conocimiento común. Y es patente que el servidor público está expuesto, a sanciones similares, siempre que haya medios- medios creíbles y fiables- de dar y quitar reconocimiento, como es el caso de los premios, de las promociones, los honores y cosas por el estilo»*. (página 292). Esta forma de sanción, basada en la consideración y el respeto ajenos, opera de un modo esencialmente intencional –como regido por una mano intangible- y puede disciplinar a los agentes, comunicándoles a un tiempo una imagen positiva de su virtud.

El tercer principio se enuncia como sanciones estructurales para lidiar con la posibilidad de villanía. Por más que las opciones de criba sean preferentes a las sanciones, siempre habrá villanos propensos al egoísmo explícito y por tanto es necesario que en el diseño haya sanciones eficaces contra la villanía. Las sanciones deben ser capaces de motivar a los villanos,

reducir el daño potencial que pueden causar y garantizar a los no villanos que no podrán ser explotados o escarnecidos. La solución pasa por ordenar los castigos en una jerarquía ascendente. En el nivel inferior puede haber sanciones de persuasión y respeto aplicables a todas las autoridades públicas. El proceso puede remontarse a sanciones de nivel superior más severas hasta llegar al «gran cañonazo», sanción a prueba de villanos que presenta una visión muy poco lisonjera de aquellos a quienes se aplica.

En la práctica, es preferible, como se ha dicho, una estrategia centrada en los cumplidores. En este sentido, las medidas estabilizadoras para la democracia ya aludidas: condición del imperio de la ley (que el estado actué a través de leyes generales, no retroactivas, adecuadamente promulgadas y precisas), la restricción de la dispersión del poder (que las decisiones legislativa, ejecutiva y judicial estén en diferentes manos), el principio contramayoritario (que se dificulte siempre a quien esté en el poder el cambio de ciertas áreas de derecho), el hecho de que quienes estén en el poder deban basar sus decisiones en consideraciones de bien público, la condición disputatoria que ello comporta, nos lleva a renglón seguido a la necesidad de identificar cuales sean las formas republicanas y democráticas que ha de revestir un estado republicano para reducir la presencia de una voluntad arbitraria. A ello nos puede ayudar la exploración de los diferentes principios sostenidos por la estrategia regulatoria basada en los cumplidores. Del primer principio centrado en los cumplidores, el de criba, se derivan posibilidades de criba positiva en los candidatos aptos para los cargos públicos, así como de criba negativa para los inaptos. Del segundo, la exploración de sanciones y recompensas basados en la consideración, el respeto y la estima de la gente, habla a favor de la importancia de la existencia de foros para la discusión de la ética de la vida pública y tal vez para buscar acuerdos sobre criterios adecuados para la evaluación de las conductas y de la necesidad de construir canales de información y publicidad fiables. *«Lo más importante que hay que observar aquí es que el nombramiento y la promoción son los medios más importantes por los que la gente gana en consideración positiva en estos ámbitos, igual que el no nombramiento y la no promoción son los medios principales por los que sufren consideración negativa»* (página 308). Del tercer principio se deriva la necesidad de que quienes ocupen cargos de poder estén sujetos a las sanciones legales ordinarias y a las

especiales muy graves, naturalmente derivadas de las exigencias del constitucionalismo y de la democracia.

La república no puede nutrirse solamente de leyes. La república legal necesita convertirse en una realidad cívica. Las leyes que promuevan los objetivos republicanos necesitan el sostén de una civildad ampliamente difundida. Como decía Maquiavelo *«así como las buenas costumbres necesitan, para mantenerse, de las leyes, así también las leyes para ser observadas tienen necesidad de las buenas costumbres»*. Si las leyes dejan de estar sostenidas por las normas de la sociedad civil, el ideal republicano no podrá cumplirse. Para que una pauta de conducta sea una norma cívica se necesitan tres condiciones: que casi todas las partes relevantes se conformen a ella, que casi todas las partes aprueben esa conformidad o desaprobren la desviación y que esa aprobación /desaprobación contribuya a la promoción o al aseguramiento de la conducta. Además, normalmente, significa también que esas condiciones son de conocimiento común en el grupo en cuestión.

Tres razones abogan por la necesidad de una civildad ampliamente difundida: que la gente solo puede estar segura de la no dominación, si los demás reconocen razones normativas para respetarla, no solo razones de miedo a las sanciones jurídicas; que si la república tiene que ser sistemáticamente sensible a los intereses e interpretaciones de la gente tiene que haber gentes los suficientemente virtuosas para apremiar con sus exigencias y reclamaciones. Esto vale tanto para las políticas de diferencia como para las dimanantes de preocupaciones comunes; y, por último, que la gente esté comprometida a una vigilancia permanente para descubrir las transgresiones a las leyes y normas cívicas.

Para facilitar y asegurar el buen funcionamiento de la civildad lo primero que se necesita es que el estado establezca la legitimidad republicana de sus propias leyes en el espíritu público, para ello la libertad como no dominación debe ser vista como un bien a cuya promoción se comprometen las leyes, dimanantes de la voluntad general. También hay que dar pasos obvios en el sentido de que el sistema educativo fomente la civildad requerida como algo admirable.

La civildad ampliamente difundida se puede ver verosímilmente sostenida por la mano intangible de las sanciones fundadas en la

consideración y en el respeto. El control supervisor, la mano de hierro, el control correo no es muchas veces la mejor solución. La civildad entraña no solamente una interiorización de los valores sino una identificación con los grupos cuyos intereses van de la mano con esos valores *«...podemos identificarnos con la comunidad política republicana, dado el hecho que esta nos da a cada uno de nosotros, y a cada uno de nosotros en la medida en que se lo da a todos, el grado de no-dominación que nos permite ser miembros plenamente integrados en ella: ciudadanos de pleno derecho, cabalmente reconocidos como tales»* (página 337).

Conseguir una civildad ampliamente difundida monta tanto como conseguir una pauta de confianza personal ampliamente difundida -una pauta sostenida en la creencia de civildad, de confiada seguridad mutua- y significa el establecimiento de una sociedad civil floreciente.

Como comentario, podemos decir que el concepto de «libertad republicana» de Pettit, entendido como ausencia de dominación o de interferencia no arbitraria, es objetivo muy atractivo para ser promovido políticamente al igual que debería un ideal social, sumamente grato, para el común de los mortales, sobre todo para los que hemos conocido y sufrido el rigor arbitrario de otras épocas, pero como el mismo Pettit reconoce «en las cuestiones relativas a los objetivos republicanos, resulta esencial tomar en cuenta las realidades empíricas», esto es, por ejemplo, hay que contar con que no todo el mundo participe del «aprecio moral de la no-dominación», que no todos los políticos estén a la altura deseada, que los medios de comunicación estén influidos por opiniones partidistas, que las sociedades no son casi nunca homogéneas y que no todas han alcanzado el grado indispensable de prosperidad que les permita disfrutar de una madurez democrática en el grado de perfección deseado por el autor. Como en pleno Sexenio Revolucionario dijera un conspicuo republicano español, «no todas las citas han de ser anglosajonas- «mientras existan españoles que no sepan leer ni escribir es imposible la libertad, ni el uso de los derechos individuales, ni el cumplimiento de la Constitución», declaración que todavía hoy pudiera ser extrapolable a muchos países y sociedades de África, América y Asia para los que el ideal de «libertad sin dominación», les puede sonar a «música celestial», empeñados en una lucha diaria por la supervivencia.

El republicanismo o ciudadanía es un hermoso ideario, verdaderamente digno, como dice José Luis Pardo⁵, de unos gobernantes de buena voluntad que posean dos cualidades indispensables: el sentido de la realidad y un idealismo sincero. Como apunta Pettit «la política es el arte más importante y el más difícil en la vida humana, y ciertamente, se necesitan políticos devotos de sus ideales, en el sentido de servicio a la ciudadanía y el sistema, pero lo más difícil es diseñar las instituciones de modo que recojan siempre el sentir de la otra parte».

Manuel MARTÍNEZ BARGUENO
Subdirector General de Estudios,
Documentación y Publicaciones
Ministerio de Administraciones Públicas

RIFKIN, Jeremy: *El sueño europeo. Como la visión europea del futuro está eclipsando el sueño americano*. Paidós. Estado y Sociedad, 2004.

Este libro, último de los publicados hasta ahora por Jeremy Rifkin, autor de otros muchos anteriores (17 en total) sobre problemas de interés mundial relacionados con la economía, el medio ambiente, el trabajo y la sociedad, ha sido objeto, por nuestra parte, de dos lecturas, antes y después del «no» registrado en el referéndum sobre el borrador de Constitución europea celebrado en dos de los países fundadores de la actual Unión Europea, Francia y Países Bajos. Este suceso ha producido, en palabras de Junger Habermans, un auténtico cataclismo en Europa y ha dado lugar al siguiente desesperanzado comentario de Jean Claude Juncker: «La Europa de hoy ya no provoca ilusión y sueños en la gente. La gente no quiere a Europa tal y como es y por eso rechaza esa Europa que propone la Constitución».

Darse un «año de reflexión», tras el despertar del sueño europeo, es, por el momento, la única consecuencia clara derivada del parón constitucional. El mismo Rifkin ha sido de los primeros en señalar que la crisis constitucional ofrece a Europa la oportunidad histórica de reflexionar en profundidad sobre su futuro

(Crear una conciencia europea. El País, 17 de julio de 2005). Reflexionar trabajando, que dice también Felipe González (Europa varada, El País, 24 de junio de 2005), lo que incumbe no solo a los responsables europeos, sino a las Instituciones de la Unión y a la propia sociedad civil. «Ha llegado la hora de que la sociedad civil, el tercer sector de Europa, salga a la palestra y promueva el debate político» dice Rifkin en el artículo citado. Los aspectos fundamentales de este posible debate sobre el futuro europeo, serían, según Rifkin, el futuro del trabajo y del empleo, que modelo económico es el más apropiado para el futuro de Europa, si el modelo estadounidense liberal de mercado, el modelo europeo de economía social de mercado o una combinación de ambos; cuales deben ser los límites geográficos de la Unión Europea y como debe abordarse la cuestión de la inmigración; si es posible tener desarrollo sostenible y crecimiento económico al mismo tiempo y, en ese caso, como puede lograrlo Europa y, por último como conciliar las distintas visiones de futuro que tienen los europeos para lo que Rifkin llama «un sueño europeo compartido». A los anteriores «elementos para el debate» se podrían añadir, quizás, otros como las derivadas de la pérdida de la competitividad europea frente a las nuevas economías emergentes, la definición del papel internacional de Europa o incluso temas más «caseros» como el presupuesto de la UE y el reembolso británico o las directivas sobre jornada laboral y sobre servicios.

A fundamentar opiniones sobre estos y otros planteamientos puede contribuir este libro escrito, obviamente, antes de los sucesos comentados, por Jeremy Rifkin, presidente de la Foundation of Economic Trends, sin duda uno de los divulgadores de pensamiento más conocidos y citados. Sus obras han sido traducidas a más de veinte idiomas y son utilizados en universidades y centros de negocio de todo el mundo. Su columna aparece regularmente en los más prestigiosos diarios y revistas de uno y otro lado del Atlántico. En España, uno de sus libros más conocidos es «El fin del trabajo», publicado en 1994 y traducido por Paidós en 1995, punto de referencia obligado sobre la polémica subsiguiente acerca de la necesidad de disminuir la jornada laboral y potenciar el trabajo voluntario que, entre otros efectos, influyó en la aprobación de la ley francesa de las 35

⁵ JOSÉ LUIS PARDO. Crítica al libro de Félix Ovejero. Proceso abierto, El socialismo después del socialismo. El País. Babelia. 25 de junio de 2005.

horas semanales, recientemente enmendada por el Gobierno Raffarin.

El leit-motiv del libro se centra en la comparación entre los dos sueños o proyectos de vida dominantes en nuestra época: el sueño americano, que el autor acota como «demasiado centrado en el progreso material personal y demasiado poco preocupado por el bienestar de la sociedad humana en general» al que se contraponen el emergente sueño europeo «que pone acento en las relaciones comunitarias más que en la autonomía individual, en la diversidad cultural más que en la asimilación, en la calidad de vida más que en la acumulación de riqueza, en el desarrollo sostenible más que en el progreso material ilimitado en el juego antes que en el trabajo duro, en los derechos humanos universales y los derechos de la naturaleza por encima de los derechos de propiedad y en la cooperación global más que en el ejercicio unilateral del poder» Saber algo más sobre lo que significa este «sueño europeo» – un sueño recuerda Rifkin es siempre una aspiración de futuro que todavía no es realidad- se convierte en un ejercicio conveniente que compensa el esfuerzo que supone la lectura de una obra tan extensa (500 páginas) y tan densa como la que comentamos

El autor, que se muestra complaciente con el sueño europeo, resulta en su análisis extremadamente detallista y bien informado. No en balde, Rifkin ha pasado los últimos veinte años de su vida profesional viajando continuamente a caballo entre Estados Unidos, su país natal y Europa donde ha ejercido de consejero de líderes del gobierno y de responsables de asuntos europeos como Romano Prodi. Por eso, sus afirmaciones, contrastadas con un hábil y completo manejo de datos y de fuentes de información, pueden aportar vivacidad y conocimiento al posible próximo debate sobre el futuro de Europa.

A nuestro juicio, las cosas quizás se vieran más claras si el autor no tratara de encubrir las realidades empíricas, a través de unos supuestos sueños, europeo y americano, que por otra parte, no tendrían por que estar esencialmente enfrentados sino que serían, a lo sumo, comparables a través de sus semejanzas y divergencias.

Resumen del libro

El sueño americano pone el énfasis en el crecimiento económico, en la independencia y

en la riqueza personal. El sueño europeo se centra más en el desarrollo sostenible, la calidad de vida y la interdependencia.

El sueño americano rinde homenaje a la ética del trabajo, aunque los jóvenes cada vez se encuentren más alejados de ella seducidos por las facilidades que ofrece la sociedad de consumo. El sueño europeo es más afín al ocio y al juego.

El sueño americano es inseparable de la herencia religiosa del país y de una profunda fe espiritual (los americanos se creen un pueblo escogido por Dios, lo que les hace ser unos sempiternos optimistas y profesar una escala inmutable de valores frente a cada vez mayor relativismo moral de los europeos). El sueño europeo es secular hasta su fondo más íntimo. (Véase el artículo de Rifkin ¿Donde encaja Jesús?, publicado en El País, el 3 de mayo de 2005)

El sueño americano es asimilacionista (crisol de pueblos). El sueño europeo se basa, en cambio en la preservación de la identidad cultural para vivir en un mundo multicultural.

El sueño americano es inseparable del patriotismo y del amor por el país (los estadounidenses se sienten orgullosos de su nacionalidad, son el pueblo más patriótico del mundo y se creen superiores culturalmente). El sueño europeo es menos territorial y más cosmopolita.

El sueño americano es profundamente personal y guarda escasa relación con el resto de la humanidad. El sueño europeo es de naturaleza más expansiva e integradora, y, por lo tanto, mantiene un mayor compromiso con el bienestar del planeta.

Conocidos los rasgos generales de ambos sueños, el autor observa sus potencialidades y perspectivas ante el advenimiento de una nueva era global.

En Europa, dice, está teniendo lugar un experimento nuevo. Europa entera se ha convertido en un campo de pruebas para repensar el comercio y la política y para volver a imaginar como deberían vivir las personas unas con otras La Unión Europea, con 452 millones de habitantes, es el mayor mercado interior unificado, el mayor agente comercial del mundo y el primer productor de servicios. Su PIB 10,5 billones de \$ (valor total de los productos y servicios

producidos en un año) supera ya al de los Estados Unidos 10.4 billones \$ y representa el 30% del PIB mundial. Ha creado las Redes Transeuropeas para conectar toda Europa en una red de alta tecnología moderna y unificada en los sectores del transporte, de la energía y de las telecomunicaciones. Sin embargo, Europa no se halla exenta de problemas. Se enfrenta al reto de armonizar las retribuciones y competencia profesional de los trabajadores de los países de la Europa septentrional y occidental con los de las nuevas economías de la Europa oriental y meridional y evitar que las empresas occidentales se instalen en los países orientales de Europa atraídos por el menor coste de la mano de obra, algo que ya ha empezado a ocurrir (deslocalización). También preocupa el coste de asistencia social que suponga en los países occidentales la atención a los emigrantes pobres. En los países orientales de Europa preocupa la invasión de productos occidentales que puede suponer la ruina para los productores nacionales y la subida de los precios del consumo.

Pero el PIB, como dijo Robert Kennedy «... lo mide todo, ... menos aquello que da valor a la vida». Otros índices alternativos tratan de medir el verdadero progreso económico en términos de bienestar humano. Mientras que Estados Unidos trata desesperadamente de aferrarse a la vieja era, Europa se ha convertido en un gigantesco laboratorio experimental para repensar la condición humana y reconfigurar las instituciones humanas en la nueva era global. En Europa se están produciendo cambios profundos en el ámbito personal, institucional y hasta metafísico que la convierten en la nueva tierra de oportunidades para muchos millones de personas. Los europeos tienden a preferir la democracia social y un compromiso comunitario para dar respuesta a los problemas de los pobres y los menos afortunados, mientras que los estadounidenses, en la senda de A. Smith, predicán las virtudes de la autoconfianza y prefieren los planteamientos de mercado para mejorar la situación de los demás seres humanos. Dice el autor que «mi corazónada es que el emergente sueño europeo está mucho mejor preparado para responder a las realidades espaciales y temporales de un mundo globalizado que el viejo sueño americano».

El mercado nacional y el estado nación surgidos durante la Edad Moderna se han quedado pequeños y limitados. Adviene una nueva era: la era de la globalización. El mercado nacional se ve cuestionado por una economía global en

red. El estado-nación se ve parcialmente absorbido por espacios políticos regionales como la Unión Europea. Es la revolución de las comunicaciones –accesibilidad de la información; rapidez de los intercambios entre personas– lo que acelera cada vez más la velocidad, el ritmo, el flujo, la densidad y la conectividad de la vida social y comercial. Son los modelos en red los que introducen cambios en nuestro concepto de propiedad y de la filosofía del comercio. Las redes son los únicos modelos empresariales que puedan dar respuesta a una economía global de alto riesgo. El mundo es cada vez más interconectado e independiente, «pero es la sociedad europea la que parece ir en vanguardia de los cambios que comienzan a tener lugar, lo que le convierte en el aula donde se replantea el futuro del mundo».

La Unión Europea es el ejemplo más avanzado del nuevo modelo de gobierno transnacional, y por esta misma razón los líderes del estado-nación de todas las regiones del mundo observan atentamente los éxitos y fracasos de su esfuerzo por reinventar el arte del gobierno en una era global. La legitimación misma de la Unión Europea no reside en el control del territorio, en la potestad de imponer tributos a sus ciudadanos o en la de movilizar a la policía o al ejército para conseguir la obediencia, sino más bien en un código de conducta condicionado por los derechos humanos universales e instrumentado por medio de estatutos, regulaciones y directivas, y, lo más importante de todo, por medio de un proceso continuo de interacción, debate y negociación entre múltiples actores que operan a nivel local, regional, transnacional y global.

El nuevo concepto de gobernanza basado en la retroalimentación por parte de los actores implicados, tanto agentes individuales como grupos de interés ha sustituido al modelo jerárquico cerrado por modelos de sistemas abiertos. El gobierno pasa a ser un actor entre otros muchos dentro del juego político. El ejercicio del poder es gobierno sin centro, una forma de administración en la que ya no hay una inteligencia directora central. De aquí a la gobernanza en red preconizada por la Unión Europea no hay más que un paso. En la actualidad las redes de gobernanza están cada vez más integradas por actores locales, regionales, nacionales, transnacionales y globales en una miríada de alianzas cambiantes. La gobernanza tiene que ver más con la asociación y la conectividad que con el control de un espacio físico específico.

En la Unión Europea, institución política postmoderna, se ha acuñado incluso un nuevo término el de gobernanza policéntrica para distinguirlo del gobierno convencional. En el nuevo orden de cosas el líder político es más un mediador que un comandante y la coordinación ocupa el lugar fundamental en todos los órdenes. La Unión Europea es percibida como un gestor de conflictos momentáneos y de agendas en conflicto. La Unión Europea, a diferencia de los Estados Unidos que siguen basándose, cuando menos, en las nociones convencionales del control de un territorio, la capacidad de establecer impuestos y el derecho a ejercer la fuerza, en caso necesario para garantizar la obediencia a sus leyes, es el primer Estado puramente regulador cuya función es servir de árbitro entre fuerzas en conflicto. La Unión Europea es un estado negociador. Las normas europeas son el resultado de un proceso de negociación, compromiso y consenso a nivel regional, transnacional y global.

La sociedad civil era el sector olvidado en la época del estado-nación. La sociedad civil acoge las instituciones religiosas, el arte, la educación y la salud, los deportes, el esparcimiento y el entretenimiento públicos, la defensa social y medioambiental, el compromiso vecinal y otras actividades cuya función radica en crear vínculos comunitarios y promover la cohesión social. Es el lugar en que la gente se involucra y juega en la creación del capital social, estableciendo códigos de conducta y normas de comportamiento. Su objetivo no es la acumulación de riqueza sino la cohesión y el bienestar sociales. El secreto de su éxito debe atribuirse a su capacidad para colmar el vacío producido por las insuficiencias del gobierno. Su principal consigna es «pensar globalmente y actuar localmente». La nueva generación de activistas prefiere concebir sus instituciones como Organizaciones de la Sociedad Civil, que hoy inspiran entre los líderes de la opinión pública una mayor confianza y credibilidad que los sectores comercial y gubernamental. El cambio más importante en las últimas décadas es que las organizaciones de la sociedad civil se han implicado en el proceso político. Los movimientos de la sociedad civil en favor de los derechos humanos, del medio ambiente, por la paz, por los pobres etc han traspasado las fronteras del estado nación. Estos movimientos tratan también de establecer códigos de conducta universales emanados de un sentido de la conciencia humana hondamente experimentado.

La Unión Europea se ha convertido en el lugar en el que estos movimientos están logrando que esta voz se escuche, tanto dentro como fuera de los vericuetos del poder político. La Unión Europea ha reconocido que la sociedad civil es el tercer elemento de su gobernanza al realizar una función de intermediación entre el estado, el mercado y los ciudadanos. Uno de los mayores retos de la gobernanza europea es garantizar la efectiva participación de la sociedad civil organizada. El éxito mismo de la Unión Europea como estado regulador depende, en gran medida, de la eficacia con que las organizaciones de la sociedad civil representen los intereses de las circunscripciones reales. Lo que Prodi llama la red Europa.

El reto, y no es fácil, para la Unión Europea es como acomodar los derechos humanos, los regionales y el multiculturalismo bajo un mismo techo. ¿Es la gente capaz de dilatar sus fidelidades y sus aspiraciones al pasar de la dimensión particular a la universal, de la local a la global? Idea de la Europa reticular. El éxito del sueño europeo depende considerablemente de la capacidad de Europa para hacer que la identidad europea, los derechos humanos universales y la gobernanza europea se ensamblen en una relación fluida, no contradictoria. El sueño europeo se dirige a un mundo donde las gentes puedan vivir en paz unas con otras, disfrutar de una buena calidad de vida y tener la oportunidad de realizar el más privado sueño de la transformación personal, respetar las culturas de cada cual, crear una relación sostenible con el medio natural y vivir en paz con sus semejantes. Sin embargo, lo que aún falta es la ecuación de un nuevo aglutinante social que tenga la suficiente fuerza para cohesionar a 455 millones en torno a una causa común. Y si el sueño europeo ha de convertirse en realidad, ese aglutinante ha de ser más fuerte y más cohesivo que el aglutinante social que ya existe y que vincula a la gente a la lealtad que inspira el territorio y el estado-nación. El autor cree que la empatía es ese nuevo aglutinante social y los derechos humanos universales el nuevo código legal de conducta para la promoción de la conciencia global. La tarea intelectual urgente de la venidera era global es crear una nueva síntesis que una la fe, la razón, la empatía en una potente aleación que permita a cada una de ellas abrir la puerta a las demás. Lo más difícil es convencer a los europeos que sientan por los derechos humanos la misma pasión que sintieron las anteriores generaciones por sus derechos civiles, políticos y sociales.

El sueño europeo es fuerte, pero parece un tanto utópico y lejano. Habremos de estar dispuestos a trasladar nuestro apego de los derechos de propiedad y deberes arraigados en el territorio a los derechos humanos universales y los deberes basados en nuestra participación colectiva en una Tierra común. Las fuerzas de la globalización hacen que esta perspectiva sea hoy menos improbable que en cualquier otro periodo de la historia humana.

El autor, a lo largo de su exposición, parece tener mas simpatía por el sueño europeo que por el americano basado en una política exterior autónoma respaldada por el poderío militar; por el rechazo a compromisos globales y a la asunción de nuevas iniciativas. En cambio, el sueño europeo es mas cosmopolita y está basado en la paz perpetua. Es un esquema de ampliación de la cooperación mas que de expansión de la soberanía.

El sueño europeo, con su énfasis en la inclusión, la diversidad, la calidad de vida, el progreso sostenible, la solidaridad, los derechos humanos universales, y los derechos de la naturaleza, además del objetivo de la paz, resulta cada vez mas atractivo para una generación que siente simultáneamente el ansia de acceder a las comunicaciones globales y de conservar su inserción local.

El sueño europeo es el nuevo faro que ilumina el mundo, es un sueño por el que vale la pena vivir.

Una última reflexión suscitada por la lectura de este libro, sería considerar en que medida el sueño europeo está contenido en el proyecto constitucional y como ha sido éste comprendido por los votantes. Decía Rifkin en un artículo titulado «Europa en la encrucijada: la firma de la Constitución, publicado en El País, el 8 de noviembre de 2004, que la Constitución europea «es el primer documento regulador en toda la historia que pretende crear una conciencia global. La Constitución subraya un claro compromiso con el desarrollo sostenible...basado en un crecimiento económico equilibrado, una economía social de mercado y la protección y mejora de la calidad ambiental». La Constitución europea desea también «fomentar la paz... combatir la exclusión social y la discrimina-

ción... procurar la protección y la justicia social, la igualdad entre los hombres y mujeres, la solidaridad entre generaciones y la protección de los derechos de los niños». El lenguaje de la Constitución es un lenguaje de universalidad.

Según los expertos, los españoles aprobamos mayoritariamente el proyecto de Constitución europea, pese a reconocer que solo el 10% había intentado leerlo. Franceses y holandeses lo han rechazado y no ha sido razón menor para hacerlo la ilegibilidad del texto propuesto. Una constitución ilegible, se ha escrito, no puede estimular la fantasía y una posible causa por la que el texto constitucional resulta de difícil lectura es porque se atiene al inextricable ovillo existente de tratados internacionales y no representa una estructura transparente de normas fundamentales como suele ser una Constitución. Una condición del imperio de la ley, dice Pettit en su afamado «Republicanismo. Una teoría sobre la libertad y el Gobierno» es la legibilidad de las leyes, pero sobre todo ello tendremos ocasión de volver más adelante,... si procede.

Posdata. Si el «sueño europeo ha quedado seriamente lastimado después del parón constitucional, ¿qué será del sueño americano tras el paso del huracán Katrina? Dice Manuel Castells en El periódico de Catalunya (domingo, 4 de septiembre de 2005) que el colapso de Nueva Orleans subsiguiente al paso del huracán no es un desastre natural sino una calamidad social y política que podría haberse evitado. Según estimaciones, aparte las víctimas, el dolor, la destrucción, la catástrofe, en suma, los efectos duraderos de Katrina van a costar unos 400.000 empleos en Estados Unidos y la reducción de un punto porcentual en el crecimiento económico nacional, según los cálculos de la Oficina Presupuestaria del Congreso. Se reconoce que Katrina ha expuesto cruelmente al mundo las vulnerabilidades de la economía estadounidense. Como dice Castells su crisis nos afectará a todos.

Manuel MARTÍNEZ BARGUEÑO
Subdirector General de Estudios,
Documentación y Publicaciones
Ministerio de Administraciones Públicas