

## **IV. Recensiones**

CASSESE, Sabino, *La globalización jurídica*. Prólogo de Luis Ortega. Instituto Nacional de Administración Pública. Marcial Pons, 2006

Como señala el prologoista a esta obra, el catedrático Luis Ortega, no es necesario presentar al jurista español a Sabino Cassese, profesor de Derecho Administrativo de reconocido prestigio, ministro de la Función Pública en el Gobierno Ciampi, colaborador habitual en revistas especializadas y en los medios de comunicación y, por último, autor de un conjunto de obras que le han situado en principalísimo lugar entre la cohorte de juristas contemporáneos. La obra que hoy comentamos, coeditada por el Instituto Nacional de Administración Pública y la editorial Marcial Pons, publicada originalmente por su autor en 2003, se compone de un conjunto de ensayos que, no obstante su diversidad, tienen un elemento común: mostrar al lector como hoy día los ordenamientos nacionales solo pueden ser comprendidos actuando en el seno de otros ordenamientos más complejos cuyas reglas de funcionamiento no siempre coinciden con las de los ordenamientos estatales. Una línea de investigación que el autor ha seguido en publicaciones posteriores a la ahora traducida, por ejemplo en «Universalità del diritto» (2005) o «Oltre lo Stato, Verso una costituzione globale?» (2006).

A continuación haremos una pequeña reseña del contenido de cada uno de estos trece estudios.

El primero de ellos, titulado «El espacio jurídico global» tiene para el lector español el valor añadido de ser el texto de la lección magistral impartida por el profesor Cassese durante la celebración de su Acto de Investidura como Doctor Honoris Causa en la Universidad de Castilla-La Mancha, el 21 de enero de 2002. Este asunto de la globalización jurídica es, además, uno de los temas preferidos del autor, desarrollado también como lección magistral de inauguración del curso 2004-2005 en la facultad de derecho de la Universidad de Roma «La Sapienza» donde Cassese es profesor numerario, bajo el título «Il Diritto Administrativo Globale: una introduzione».

La globalización económica y tecnológica ha traído consigo, especialmente en el último cuarto del siglo pasado, una proliferación de organizaciones internacionales o intergubernamentales. Los últimos datos estadísticos de 2004 nos indican que, según el criterio más o menos amplio elegido, su número oscila entre 245 o 7.306, mientras que el número de Estados miembros de

las Naciones Unidas es de 191. Tales organizaciones tienen su propia estructura organizativa en la que trabajan no menos de 40.000 empleados y producen una normativa, por lo general en forma de convenios o pactos, pero también reglamentista, casi imposible de calcular. Ese orden global presenta unas características específicas. En primer lugar, no está regido por una autoridad superior dotada de soberanía; por el contrario es una agregación de organizaciones generales y sectoriales fundadas y sostenidas gracias a la cooperación. Su carencia de legitimidad de base se ve compensada por medio del Derecho: «Los poderes públicos internacionales supra y ultra estatales ejercen una autoridad legítima no tanto porque los Estados les hayan proporcionado su consentimiento, cuanto porque actúan según el derecho, respetando el *due process of law*», señala el autor. El orden jurídico global no responde a un solo modelo sino que se adapta a las propias funciones a desarrollar, variando, en consecuencia su organización, el equilibrio interno de poderes y las relaciones publico-privado. La segunda característica a destacar es la gran variedad de estatutos y la continua interpenetración que se produce entre los ordenamientos domésticos y el ordenamiento global, reforzada por vínculos organizativos y procedimentales. Especial interés presenta el proceso de decisión en esta administración global que se fundamenta en una actuación conjunta («*agire congiunto*») entre las organizaciones globales y las nacionales, llamadas a colaborar en base a un interés común. Se podría decir que entre el nivel global y el estatal se da un intercambio continuo, que hace que las líneas de separación entre los dos niveles no sean perfectamente nítidas. No hay duda, después de leer a Cassese, que el orden jurídico global ha dado en estos últimos años un paso de gigante y que en su dinámica el derecho administrativo global juega un papel determinante que le hace merecedor de un atento seguimiento y estudio.

En el segundo de estos ensayos titulado «Las redes como figura organizativa de colaboración» el autor analiza en tres planos, semántico histórico y morfológico, esta figura organizativa compuesta por organismos públicos en red, para deducir de su estudio la ambigüedad del concepto de la que se puede salir únicamente «a cambio de plantear la dimensión histórica de la noción y de analizar la morfología de las redes, trasladando su estudio del ámbito de la abstracción al de la realidad».

En el tercer ensayo, titulado «La Constitución Europea: elogio a la precariedad», el autor realiza una primera aproximación a este organismo político «de extraordinaria eficacia y extraordina-

riamente útil», deduciendo del análisis de la Unión y su Constitución cuales son sus cuatro rasgos característicos.

En primer lugar, las bases constitucionales de la integración europea, que se realiza descomponiendo en sus partes constitutivas los distintos elementos de los Estados (pueblo, gobierno, aparato ejecutivo, orden judicial) y recomponiendo cada parte en sede distinta: «los pueblos se conectan con el Parlamento Europeo a través de sus representantes; los gobiernos nacionales en el Consejo; las administraciones estatales en los Comités; los sistemas judiciales en Tribunal de Primera Instancia y en el Tribunal de Justicia», elementos estos últimos propios y característicos de la Unión, al igual que la Comisión, y que conviven con los anteriores. Esta circunstancia explica dos fenómenos que si no quedarían sin justificación: la doble legitimidad de la Unión, propia y derivada, proveniente está última de los Gobiernos, de las Administraciones y de los Jueces nacionales, y el de la interacción entre Derecho comunitario y Derecho interno: «al común y conocido fenómeno por el cual el primero influye sobre el segundo se añade otro, mediante el cual el segundo influye sobre el primero: normas, preferencias, estilos nacionales producen sus efectos sobre el derecho comunitario por que este nace de una unión de sujetos, que es también una unión de gobiernos, de burocracias y de jueces». El autor observa que el instrumento de unificación de todos estos elementos es el régimen plurisinodial o sea el sistema de órganos colegiados que funcionan en red y cuyos antecedentes históricos encuentra en la plurisinodalidad imperial española a partir de finales del siglo XVI.

El segundo de los rasgos característicos deriva del ejercicio de los poderes y funciones por parte de los organismos de la Unión y de la forma de hacerlo. No existe un Poder Ejecutivo de la Unión, por lo que la acción de ésta se dirige a limitar la acción de los Estados para aumentar la libertad de los ciudadanos, desarrollando un sistema multilateral de relaciones Unión-Estados-Ciudadanos que permite a estos obtener ventajas de las diferencias o divergencias que se producen entre los poderes públicos en conflicto. Por eso dice Cassese que la Unión Europea se revela como un poder público «inofensivo, pero astuto».

La organización europea se funda, y este es su tercer rasgo característico, no en la división sino en la concurrencia de poderes: «La función legislativa no corresponde al Parlamento, sino al Parlamento y al Consejo. La función de gobierno es desarrollada paralelamente por el Consejo y la

Comisión Y la función ejecutiva, aunque recae principalmente sobre la Comisión, que se sirve a tal fin de las administraciones nacionales, se confía también la Consejo (especialmente en lo relativo a la política exterior y defensa). La consecuencia es el complejo proceso decisional.

Edificio tan complicado como el de la Unión Europea no podría sostenerse en pie sin el apoyo en dos sólidas columnas. La unidad de mercado y la unidad del sistema jurídico. La segunda idea permite a Cassese explorar el terreno de la proyectada nueva Constitución Europea y de sus dificultades, señalando los puntos de críticos del problema en torno a las relaciones Unión-Estados y Consejo-Comisión.

El ensayo numerado IV, titulado «La Constitución económica europea» es de una gran enjundia, al reflejar la expansión del concepto en el tiempo desde su nacimiento en los Tratados. Según una reciente valoración más de los dos tercios del Derecho Público de la Economía de los Estados procede actualmente de la Unión. Aunque la Constitución Europea no es hoy sólo una Constitución económica, si lo fue en origen y por ello conserva importantes rasgos económicos. Compuesta sobre un sistema de fuentes a varios niveles: Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Tratados, derecho comunitario derivado, acuerdos y comunicaciones de la Unión con Estados y organizaciones e incluso *soft law*, sus principios y prescripciones se dirigen no solo a los ciudadanos y a las instituciones europeas sino también a los Estados. Comprende un cuerpo de principios que se han ido desarrollando velozmente y que Cassese clasifica en explícitos e implícitos, de base e instrumentales, relativos al ámbito económico europeo, al conjunto de poderes secundarios y a la estructura de la cúspide de la Unión.

Los seis primeros principios —la unidad de mercado; los derechos fundamentales; las cuatro libertades y sus instrumentos; la liberalización de los servicios; la privatización de las empresas públicas y la armonización de las legislaciones— están relacionados con los ciudadanos y el mercado. El principio fundamental es el de la unidad de mercado que lleva aparejado el relativo a la prohibición de discriminación. Este principio comporta dos consecuencias, la primera, organizada, que es la eliminación de las elevaciones de los factores estatales y no estatales de desigualdad y la segunda, espontánea, que implica la comparación del propio sistema con el resto de sistemas económico-jurídicos y la acción, desde abajo, de todos los operadores económicos (empresas, organizaciones de consumidores e incluso organisa-

mos públicos) con el fin de construir un sistema sin discriminaciones. Ambas acciones se complementan y producen como resultado la conformidad del derecho en el ámbito comunitario. La unidad de mercado queda garantizada por las cuatro conocidas libertades de circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, con toda la larga serie de prohibiciones, de restricciones cuantitativas, fiscales y de efecto equivalente. Instrumentos al servicio de estas libertades son las normas sobre la competencia, sobre ayudas del estado y sobre armonización de legislaciones nacionales.

La disciplina de la competencia ha adquirido autonomía una vez conseguida la unidad de mercado. Se aplica frente a los Estados y supone la prevalencia general del Derecho comunitario hasta sus últimas consecuencias, como demuestra el hecho de la liberalización de los servicios de utilidad pública (gas, electricidad, telecomunicaciones, transporte, correos) y la privatización de las empresas públicas, llevadas a cabo en los años noventa del pasado siglo. De otro lado, la aproximación y armonización de legislaciones, tercer pilar de la instauración del mercado común ha alcanzado a áreas, no especialmente ligadas a la economía como la sanidad, la seguridad, la protección al medio ambiente, la tutela del ámbito laboral, siendo la normativa comunitaria resultado de esta progresiva armonización cada vez más precisa y analítica. «Los tres procedimientos — dice Cassese— (liberalización de los servicios públicos, privatización de las empresas públicas y armonización de las legislaciones) muestran la fuerza que ha tenido el mercado común o único como ganzáa para abrir las puertas del estado a la Unión Europea».

En cuanto al principio de la Constitución económica relativo a los derechos fundamentales este se halla integrado por los cuatro derechos fundamentales de propiedad, de empresa, de trabajo y de los consumidores, mencionados específicamente en la Carta de Derechos Fundamentales y a los que se pueden añadir los demás derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente en los países miembros, según resulta de la fórmula general contenida en el artículo 6.2 del Tratado de la Unión.

Los siguientes principios se relacionan con la Unión y sus políticas. El primero, de carácter organizativo es aquel en virtud del cual la política económica de los Estados responde a objetivos comunitarios y que, a su vez, para subordinar las políticas nacionales a la política comunitaria establece tres principios directivos que deben ser respetados por todos, Estados y Comunidad, y que

son los de precios estables, finanzas públicas sólidas y balanzas de pagos estables. El segundo es el aludido de finanzas públicas sólidas y el tercero el relativo a las políticas sectoriales de trascendencia económica, como las agrícolas, las de empleo, industriales, de cohesión económica y social, cooperación al desarrollo, las cuales están sometidas, en mayor o menor grado, al control comunitario. Por último, la política monetaria en relación con la cual lo que se ha producido para los países de la zona euro es pura y simplemente una pérdida de soberanía para los Estados pues las facultades de emisión de moneda y elaboración de la política monetaria han sido absorbidas por la autoridad administrativa independiente de la Unión.

La Constitución económica europea no es una constitución «cerrada». Cassese distingue tres factores de desarrollo que son el mutuo reconocimiento, consistente en la obligación de los Estados de consentir el comercio proveniente de otros Estados, aun cuando no cumplan las condiciones previstas en la legislación nacional si cumplen las del Estado miembro de origen, la iniciativa de los particulares en la equiparación de las condiciones en el ámbito del mercado y la concurrencia de normas.

El ensayo V, de gran erudición histórica, es el titulado ¿Qué clase de poder público es la Unión Europea? y en él Cassese realiza un interesante estudio comparativo sobre los elementos comunes de las organizaciones compuestas europeas del pasado, contrapuestas al Estado unitario, que pueden encontrarse también ahora en la Unión Europea y a las que identifica como elasticidad geográfica; diversidad de ámbitos de soberanía; organización fluida, diferenciada, plurisinodial, difusa, y elección entre diversas técnicas de decisión. En su documentado repaso de las organizaciones históricas ocupa un lugar importante el Imperio español, del que el autor destaca su organización plurisinodial, lejano precedente del sistema de comités de la Unión Europea, elogiando de paso la figura del jurista español del siglo XVII, Juan de Solórzano Pereira, autor, por cierto, de unos *Emblemata centum regio politicos* (*Emblemas regio políticos*) imitados por el padre Andrés Mendo en un curioso *Espejo de Príncipes* que lleva por título «Príncipe perfecto y ministros ajustados».

El estudio VI, titulado «Democracia y Unión Europea» es una reflexión sobre como podemos aumentar la legitimidad democrática de la Unión Europea y la transparencia de sus instituciones. A diferencia de la legitimidad de los Estados, fundamentada en el derecho y en la democracia ac-

tuando como reequilibradores de la relación entre poderes y de éstos con los ciudadanos, frente a la inicial preponderancia del ejecutivo, la Unión Europea, esa «fuerza amable», como la definió Padoa-Schioppa, cuyo objetivo es ampliar la libertad de los ciudadanos posee una legitimidad dual, indirecta y directa. La indirecta procede de los Estados colectivamente considerados, esto es, de los pueblos, de los gobiernos, de los jueces, de la burocracia y es eficaz solo parcialmente. La legitimidad directa procede del Parlamento Europeo elegido por el pueblo, que representa la voluntad popular pero no puede hacerla relevante por sus limitados poderes y que no controla la Comisión ni ejerce plenamente la función legislativa. Una tercera legitimidad procede de su actuación como palestra pública donde los intereses de los particulares, principalmente empresas y asociaciones tienen ocasión y escenario donde afirmarse interactuando con los poderes públicos nacionales. Todavía pueden distinguirse otros posibles tipos de legitimidad de la Unión Europea: la que procede de la división de poderes, y, en concreto, de la dialéctica entre sus instituciones y órganos y la derivada de la apertura y de la justicia. Cassese se muestra partidario de perfeccionar todos estos tipos de legitimidad, entre otras, aumentando la transparencia en la actuación de las instituciones comunitarias, ampliando los poderes del Parlamento, haciendo más sectorial y transparente la representación de intereses o estableciendo un código de procedimiento comunitario que obligue a los Estados a respetar los principios impuestos por la Unión Europea.

¿Hasta donde se extiende el Derecho administrativo europeo? ¿Es capaz la Comunidad de ejecutar sus propias leyes? Estas son las interrogantes que formula el autor en el estudio numerado VII titulado «El dominio comunitario sobre el derecho administrativo». Para contestar a estas preguntas Cassese distingue tres fases en la evolución del derecho administrativo de la Unión. Una primera fase de inhibición de la gestión confiada a los ejecutivos nacionales; una segunda fase de vigilancia, caracterizada por la creación de órganos y procedimientos de control de la ejecución estatal y por órganos mixtos de carácter administrativo (comités, grupos de trabajo etc.) y una tercera fase en la que la Unión asume ya funciones ejecutivas o de gestión bien mediante órganos propios —las Agencias—, bien utilizando órganos nacionales para sus propios fines o, por último, insertando sus propios procedimientos en los nacionales, condicionando a éstos. Es en esta fase cuando surge el fructífero concepto de «arena pública», tan utilizado hoy, que consiste en la formación de unas nuevas reglas de juego basadas en la articulación de relaciones triangulares parti-

cular-administraciones nacionales-Comisión europea, en la existencia de diversos niveles de regulación y en la apertura de la Comisión a los intereses privados lo que permite a ésta optimizar su propia función administrativa arbitrando entre los distintos coaliciones de intereses. La conclusión que saca Cassese de este análisis es que en la actualidad la Unión ha adquirido no solo una influencia sino un dominio sobre el Derecho administrativo.

Raras veces el Derecho comunitario asume de forma exclusiva una función administrativa. Lo más común es compartir funciones sobre una materia entre Unión y Estados. Una de las técnicas más utilizadas a estos efectos es la cotitularidad o comunidad de funciones que supone compartir el dominio de una materia, por ejemplo la legislación alimentaria, correspondiendo a la Unión la fijación de los principios generales y a los Estados su aplicación. Otra figura es la superioridad funcional de la Comisión, en virtud de la cual el Derecho comunitario prevé la intervención de la misma en cuestiones o fases sensibles claramente identificables, por ejemplo, en materia de servicios de comunicación electrónica la Comisión puede adoptar la decisión de solicitar de la autoridad nacional de reglamentación que retire un determinado proyecto si afecta a los intercambios entre los Estados miembros.

Un paso todavía más adelante se produce cuando una regulación comunitaria configura órganos estatales, sustituye las leyes nacionales sobre procedimiento y llega a insertarse en las relaciones administración nacional —ciudadanos. Aunque aparentemente tal configuración pudiera entenderse como una limitación del Derecho administrativo estatal, esta intrusión comunitaria en la legislación nacional produce también el efecto de otorgar a los órganos destinatarios una garantía suplementaria.

La cuarta forma de afirmación del Derecho comunitario sobre el Derecho administrativo nacional consiste en la creación de organizaciones comunes de reguladores nacionales en sede comunitaria. Suelen tener carácter sectorial, actuar en función de materias determinadas y presentar un carácter científico técnico en sus deliberaciones y decisiones. Es el caso, por ejemplo, de los Comités de especialidades farmacéuticas y de medicamentos veterinarios de la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos integradas por representantes de los Estados miembros. Cassese las considera comunidades sectoriales de órganos en el interior de la comunidad general. A pesar de todos estos pasos adelante, la Unión Europea estaría todavía lejos y esa es la conclusión del estu-

dio, de los Estados Federales, como los Estados Unidos, capaces de hacer ejecutar sus propias leyes.

Los dos rasgos característicos más importantes de la nueva generación de Directivas están constituidos por la expansión en sede administrativa del derecho comunitario y por el desarrollo de organismos y procedimientos complejos. A esta categoría pertenece el estudio numerado VIII de Cassese denominado «El concierto regulador europeo de la telecomunicaciones». Esta nueva regulación ha añadido a la liberalización del mercado de las telecomunicaciones y al cuadro regulador común, un segundo tipo de convergencia, estableciendo, por un lado, el diseño estructural y funcional de la autoridad nacional y, por otra parte, constituyendo una organización común de reguladores situada en sede comunitaria. En cuanto a la primera, tanto la organización, al configurar una autoridad independiente, como la misión, o sea, las funciones a desarrollar, los aspectos esenciales de los procedimientos administrativos y la actividad de las autoridades nacionales se desarrolla de acuerdo con las recomendaciones establecidas en sede comunitaria. Un segundo rasgo de la nueva disciplina es el de la organización común de los reguladores. Se trata de un complejo organizativo mixto o compuesto en términos estructurales y en aspectos funcionales que, a juicio de Cassese, compone un ordenamiento nuevo y singular que asegura la superioridad funcional de la Administración comunitaria cuya explicación se encuentra en el estado de la disciplina sobre las comunicaciones, en particular de las telecomunicaciones.

El análisis de la nueva regulación europea de alimentos, tras de la aprobación del Reglamento 178/2002/CE, y sus implicaciones en el ordenamiento italiano constituye el objeto del siguiente estudio IX, titulado así «La nueva regulación europea de los alimentos». El examen del citado Reglamento, permite advertir —dice el autor— que junto a los sanitarios, persigue fines sociales, ambientales y económicos que van más allá de la tutela de la salud, pues configura un aparato complejo del cual forman parte los «sistemas oficiales de control nacionales» —Cassese distingue agudamente entre sistemas, «conjunto de sujetos y organismos, en los cuales prevalece el fin o función, más allá de la subjetividad o de la pertenencia», y redes, «conjunto de sistemas, con una pluralidad de aparatos, de dimensión supranacional». El examen de los modelos comparados, en función de los cuales el autor propone una nueva regulación en el ordenamiento italiano, aboga la solución de la concentración de funciones de investigación, divulgación y supervisión

en materia alimentaria en Agencias, como en Francia y Reino Unido u autoridades independientes, como en Irlanda.

El análisis de la teoría y la práctica de la regulación que comporta una autoridad de reglamentación y un conjunto de reguladores que operan en un mercado en competencia sirve al autor para cuestionar la clásica distinción weberiana entre racionalidad económica y racionalidad burocrática en el siguiente estudio X titulado «De las reglas de juego al juego con reglas». La regulación se produce cuando se dan, al menos estos seis elementos: una autoridad pública reguladora independiente, separada del Gobierno para evitar la politización de sus decisiones; atribución a esta autoridad de una única tarea (*single mission authorities*); naturaleza condicional de sus prescripciones (expresada en la condicionante *if...what*), relación trilateral entre, por ejemplo, prestadores de los servicios públicos, autoridad de reglamentación y consumidores, sumisión a principios procedimentales y control jurisdiccional de las decisiones. Este complejo regulador permite, cuando se pasa de la teoría al mundo real, múltiples juegos; expone a todos, reguladores y regulados a un mercado de los argumentos y de las influencias; establece con los consumidores relaciones trilaterales, permite a los regulados no solo la competencia en el mercado, sino competir también ante la autoridad reguladora, la cual, su vez trata de explotar los diferenciales de conveniencia implícitos en toda regulación para optimizar su propio poder. En resumen, el sistema regulador es policéntrico y no neutral —existen diferencias asimétricas entre los regulados y en las propias reglas de regulación— en el sentido de que presenta características que pueden ser utilizadas y que constituyen un rasgo estable y fisiológico del sistema, adaptado para equilibrar la intervención de cada una de las partes. Si esto supone una mercantilización de lo público resulta una suposición demasiado atrevida. Cassese marca las diferencias y los inconvenientes para que el modelo de mercado triunfe en la esfera pública, aún reconociendo que en algunos aspectos el juego de posibilidades imita al mercado.

El siguiente estudio XI «El Convenio Europeo de Derechos Humanos y los Derechos administrativos nacionales» observa como el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de 1950 influye, entre otros ordenamientos, en el Derecho administrativo, tanto de forma directa como indirecta, a través del artículo 6 del Tratado de la Unión que establece el respeto por ésta a los derechos fundamentales «tal y como se garantizan en el Convenio Europeo de Derechos Humanos».

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha considerado aplicable el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos según el cual «toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente, y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por ley que decidirá los litigios sobre sus derechos y deberes de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigido contra ella», a numerosos procedimientos no solamente jurisdiccionales sino también en los procedimientos administrativos semicontenciosos, haciendo una interpretación amplia de las expresiones «derechos y deberes de carácter civil» que incluye las relaciones entre la Administración y los particulares y «acusación penal» que incluye la materia sancionadora y disciplinaria, junto a las medidas restrictivas de orden fiscal y empleo público. Una vez aplicado el artículo 6 a la Administración Pública, el Tribunal Europeo ha establecido los siguientes principios: independencia e imparcialidad del órgano decisor, su sometimiento a la ley, obligación de asegurar el principio de contradicción, publicidad del procedimiento, derecho de las partes a dotarse de un defensor y obligación de la autoridad a decidir dentro de un plazo razonable. Su actuación, al ampliar el ámbito de decisiones del área jurisdiccional a la administrativa puede calificarse de cautelosa pues, de un lado, aplica el art. 6 a aquellos procedimientos administrativos que tienen como fundamento actos jurisdiccionales, de otro, se pronuncia sobre procedimientos contenciosos o semicontenciosos, sea cual sea la autoridad competente; por último excluye de la tutela los casos en que se ejercitan potestades de imperio, como en el caso Pellegrin que ilustra este estudio.

El estudio XII está dedicado a «Las transformaciones del Derecho Administrativo en los siglos XIX a XXI». Las características principales del Derecho Administrativo —nacionalidad, supremacía, que une principio de legalidad y poder discrecional, régimen administrativo, que comprende las tradicional prerrogativa de ejecutoriedad, carácter gubernamental y especialidad de jurisdicción— se fijan en el segundo cuarto de la segunda mitad del siglo XIX con el crecimiento de los Estados, el final del *laissez-faire* y los primeros desarrollos del Estado del Bienestar y su crisis se sitúa a finales del siglo XX provocada por la lentitud de la justicia administrativa, la propia crisis de la noción de servicio público, amén de otras cuestiones. Cassese examina, una a una, las transformaciones sufridas por los cinco elementos originarios mencionados y así dice que el criterio de la nacionalidad ha cedido, sobre todo respecto de la Unión Europea que ha adquirido también en

el Derecho administrativo una posición dominante. Se observa un doble fenómeno, de un lado la europeización, por distintas vías, de los Derechos administrativos nacionales que hace de estos instrumentos del Derecho supranacional y provoca su doble dependencia, del Estado y de la Unión Europea; de otro el surgimiento de un Derecho administrativo europeo, debido no solo a la existencia de fuentes de procedencia comunitaria directa, sino por los vínculos y armonización entre ordenamientos que conduce a una interpretación recíproca. En cuanto a la característica tradicional de supremacía y unilateralidad de la Administración con respecto a los particulares esta se va viendo sustituida por el consenso y la bilateralidad. En tercer lugar, entra en crisis la diferencia entre Derecho administrativo y Derecho común, ya que el primero se desarrolla adoptando formas privadas bajo la doble presión de los intereses y de la ideología, sin que por ello se produzca una sustitución del derecho administrativo por el derecho privado. El dualismo permanece, aunque con formas distintas. En cuarto lugar, el derecho administrativo es menos gubernamental, menos dominado por los Gobiernos nacionales debido a la influencia de la Comisión europea, a la separación entre política y administración y finalmente por el desarrollo de las autoridades independientes en el centro y de los poderes representativos locales en la periferia. Por último, y esta afirmación sería más discutible, sobre todo en España, el juez administrativo al que está sometida la Administración es cada vez menos un juez especial.

Las transformaciones administrativas se producen a una gran velocidad. La reforma, reorganización, modernización o como se quiera llamar a este proceso se convierte en una función permanente. Ello conlleva problemas de convivencia entre el viejo Derecho administrativo y el nuevo y de éste con el Derecho Constitucional. Estos cambios alcanzan también a la ciencia jurídica y a la labor de los estudiosos del Derecho que más allá de la narración o la crónica del proceso deben ir a captar sus esencias, los principios generales que rigen las leyes de este proceso y lo explican en función del interés general, como recomendaba Tocqueville.

Precisamente a la reforma administrativa en los países europeos se dedica el XIII y último estudio de Cacéese titulado «La Era de las Reformas Administrativas». El autor define a las reformas administrativas como una serie de intervenciones promovidas por el cuerpo político o administrativo para adaptar las Administraciones Públicas a los cambios económicos y sociales. Debido a sus dimensiones y a la estabilidad de su

organización y funcionamiento, las Administraciones públicas evolucionan lentamente, a una velocidad inferior a la del contexto político, económico y social en el que operan. La reforma administrativa es un fenómeno del siglo XX, común a todos los países europeos, pero solo en el último cuarto de este siglo han acentuado su intervención acuciadas por un triple factor: las crisis financieras del Estado, la insatisfacción producida por el *performance* del sector público y la europeización. Esta última, junto a su opuesta de devolver a los organismos subestatales tareas antes estatales y la privatización de las tareas públicas, son tres de las tendencias comunes a las reformas de las Administraciones Públicas. La cuarta, más compleja, sería la conocida como Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) que engloba los siguientes elementos, muchos de ellos tomados de las empresas : a) creación de agencias; b) reingeniería de procesos; c) contabilidad mercantil; d) colaboración público-privada; e) marketing y f) orientación al cliente. A continuación, el autor describe las reformas habidas en el Reino Unido, Francia, Alemania, España e Italia, destacando sus similitudes y diferencias. Las primeras afectan a los programas de reforma que, con peso distinto, insisten sobre los mismos cuatro temas (europeización, descentralización, privatización y nueva gestión pública). Las segundas, en cambio, afectan a los puntos de partida y a los contextos, a la combinación de políticas (*policy-mix*), los modos de preparación y aplicación, a su inicio y duración y a sus dimensiones. Su conclusión es que no es oro todo lo que reluce. Las reformas emprendidas en los países europeos en el último cuarto de siglo son un muestrario de éxitos y fracasos, de realidad y retórica. Aunque no se puedan sobrevalorar sus resultados, al menos son útiles al haber desempeñado un papel educativo, enseñando el valor del cambio.

Los trece estudios comentados corresponden a intervenciones públicas —lecciones, ponencias— o escritos publicados por el autor y comprendidas entre los años 2000 y 2002, dirigidas a un público universitario. Obviamente abundan en alguna de ellas las referencias a Italia y a su Derecho Administrativo. Al lector español le podrá interesar más unas que otras dependiendo cuales sean sus gustos, intereses y especialidades pero el con-

junto de las aquí recogidas en este oportuno volumen es expresión del pensamiento maduro del autor y permite la reflexión de los lectores acerca de los elementos de cambio que operan en las instituciones y en los sistemas jurídicos en los albores de este siglo.

Manuel MARTÍNEZ BARGUEÑO

GABRIEL, Oscar W., y HOFFMANN-MARTINOT, Vincent, *Democracias Urbanas. La situación de la democracia en las grandes ciudades de 13 países industrializados*. Traducción de José Manuel Rodríguez Álvarez. MAP, Madrid 2005, 455 páginas.

A pesar del tiempo transcurrido desde su publicación en Francia y Alemania, seis y cinco años respectivamente, esta obra sigue despertando gran interés entre el público especializado en materia de democracia y de gobierno local. La importancia de los temas tratados y la perspectiva de la obra justifican por sí misma una versión en castellano, a la que además se le ha añadido, de acuerdo con los coordinadores, el análisis de un decimotercer país que debía haber figurado en las versiones originales: España y un anexo sobre las últimas evoluciones en Francia redactado por el profesor Hoffman Martinot.

Las transformaciones sociales<sup>1</sup> a que están sometidas las grandes ciudades de los países industrializados han contribuido a modificar profundamente la naturaleza de sus sistemas políticos y escapan con frecuencia a las posibilidades de control por parte de las autoridades municipales. La evolución de la democracia local y urbana constituye un reto central de los debates sobre las implicaciones políticas de este cambio social. Aunque algunos modelos de gobierno local conceden una gran importancia a la eficiencia en la prestación de los servicios, el papel del gobierno local no puede reducirse sólo a esta función de producción de bienes y servicios.

La forma en que las grandes ciudades se gobiernen<sup>2</sup> en un futuro próximo se sitúa en el nú-

<sup>1</sup> Algunos de los factores de cambio social son: el paso de una sociedad industrial a una economía de servicios; el crecimiento de la movilidad regional en el interior de las sociedades y entre ellas; la revolución tecnológica y el cambio de los valores y de los estilos de vida.

<sup>2</sup> Cuando se considera el estado actual y el futuro de las democracias urbanas deben plantearse tres cuestiones principales:

— ¿Por qué la transformación de las grandes ciudades merece una atención especial en el análisis del impacto del cambio social en los sistemas políticos en general?

cleo de la evolución de las democracias contemporáneas, porque la demanda expresada por los ciudadanos por el fortalecimiento de una mayor presencia en la vida política se manifiesta con fuerza en las aglomeraciones urbanas, donde las reformas institucionales pueden experimentarse con más facilidad. Los responsables municipales se encuentran cada vez más frente a ciudadanos más autónomos, informados y activos, que articulan reivindicaciones de participación en los procesos decisionales locales y al mismo tiempo con organizaciones y estructuras de mediación de intereses que ya no son consideradas por los ciudadanos como los únicos puntos de acceso al sistema político. Si las élites políticas no se adaptan a esta transformación del medio político y no satisfacen las demandas que les dirigen los ciudadanos, cada vez será mayor el número de éstos que pongan en duda su capacidad para responder a sus expectativas y se alejen de sus representantes.

Esta obra pretende, frente a esta acumulación de transformaciones de la gobernabilidad urbana, plantear un estado de la cuestión<sup>3</sup> de los fundamentos, estructuras y mutaciones de la democracia en las ciudades de más de 100.000 habitantes de trece países<sup>4</sup> industrializados que representan a Europa (Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia, Holanda, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia y España), América del Norte (Canadá y Estados Unidos) y Asia (Japón). Para ello un equipo internacional de once expertos de política urbana, trataron durante dos años (1997 y 1998) de contestar a un grupo común de preguntas sobre los siguientes temas:

- 1) El impacto de los procesos de cambio social en las actitudes de los ciudadanos con respecto a las instituciones urbanas y en las formas de comportamiento político;
- 2) El reparto de influencia entre los principales actores del sistema político urbano, los ciudadanos, los electos y las burocracias locales;
- 3) La tensión entre antiguos y nuevos tipos de mediación de intereses, sobre todo a través del papel jugado por los partidos políticos, las asociaciones y los grupos de

interés, por una parte, y los nuevos movimientos sociales y políticos y las formas espontáneas de acción colectiva, por otra;

- 4) El carácter más o menos mayoritario o consensual del tipo dominante de democracia y sus antecedentes;
- 5) El impacto de los cambios sociales, económicos y culturales en la transformación de la democracia urbana; y
- 6) Los componentes principales de la evolución nacional e internacional de la democracia urbana.

Las respuestas a estas preguntas las incorporaron al libro sobre la base de dos ejes principales: una presentación del estado actual de las instituciones y de los sistemas políticos de las grandes ciudades y un análisis de los factores potenciales o reales de crisis y de reforma de la democracia urbana.

El libro esta dividido en diez capítulos redactado por cada uno de los colaboradores del proyecto y un prólogo en el cuál los coordinadores, los profesores GABRIEL y HOFFMANN-MARTINOT explican las razones que motivaron esta investigación y la metodología utilizada.

En el primer capítulo referido a Alemania e investigado por GABRIEL se estudian 12 ciudades de más de 400.000 habitantes exceptuando a Berlín, Hamburgo y Bremen por ser Ciudades-Estado. En él se señalan tres elementos considerados, por el autor, cruciales para evaluar la calidad de la democracia en las ciudades: la participación, la competencia y el carácter responsable del gobierno. Sobre el primero no considera que exista un modo específico de participación propio de las grandes ciudades, respecto al segundo opina que esta produciendo un cambio del papel de los partidos políticos y, por último se refiere al aumento del liderazgo del alcalde.

El capítulo sobre Francia esta escrito por HOFFMANN-MARTINOT y en él se refiere a la disminución de la participación electoral en las ciudades, aunque no tan elevada en las grandes ciuda-

— ¿Por qué interesarse especialmente por el estado y la evolución de la democracia en las grandes ciudades?

— ¿Por qué seleccionar una perspectiva comparativa en este análisis de la democracia urbana?

<sup>3</sup> Cuando se comenzó esta investigación no se había emprendido nunca una empresa de este tipo. Hasta ese momento sólo se disponía de obras comparativas generales en el campo institucional, referidas no a las ciudades, sino a las entidades locales en general y en especial a su relación con el Estado.

<sup>4</sup> Aparte de Estados Unidos y Gran Bretaña, los países incluidos en este libro casi nunca han dado lugar a investigaciones tan completas sobre la estructura y el funcionamiento de la democracia en las grandes ciudades.

des; a las profundas críticas sobre el funcionamiento de la democracia urbana; a la fuerte concentración de poder en manos del alcalde, a pesar de no ser directamente elegido; y a la necesidad de un estatuto específico para las «grandes ciudades».

SCARBROUGH es el autor del capítulo dedicado a Gran Bretaña. En este país también es baja la participación electoral<sup>5</sup>, el papel de las asociaciones en los grandes centros urbanos es limitado en relación a otros países y parece haber descendido la lealtad partidista. Pero lo más significativo es la falta de autonomía de las autoridades locales que deben responder de sus acciones ante el Gobierno Central.

En los Países Bajos, según DENTERS, se aprecia un descenso de la participación electoral local que es más acusada en las cuatro metrópolis más importantes, un descenso de la afiliación a los partidos políticos, un renacimiento del sector asociativo y la emergencia de nuevas formas de participación orientadas a la acción. La satisfacción de sus ciudadanos es mayor ante el nivel local de gobierno que del central, excepto en el caso de las grandes ciudades<sup>6</sup>.

En el caso de las grandes ciudades nórdicas, en opinión de BRICK, JOHANSSON y LARSEN, existen diferencias entre los países (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia) en la forma de operar. Aunque tienen en común una alta participación electoral<sup>7</sup>, un aumento de la fragmentación del sistema de partidos<sup>8</sup> y de la volatilidad<sup>9</sup>.

En Italia, según MAGNER, se están produciendo cambios rápidos aunque se siguen manteniendo las diferencias entre el norte y el sur. Desde 1993 hay elección directa del alcalde en los municipios de más de 15.000 habitantes<sup>10</sup>, una mayor autonomía municipal desde 1997 y una mayor descentralización y reafirmación de lo urbano.

Según QUESNEL, en Canadá el proceso urbanizador es típicamente americano aunque sin gozar de la misma autonomía. Las ciudades canadienses tienen algunos caracteres específicos: están más

orientadas al territorio y a la propiedad que a las personas; hay una escasa implantación del sistema de partidos municipal y por lo tanto presentación de muchas candidaturas independientes; fuerte liderazgo del alcalde; y duración limitada de mandatos.

En el caso de las veintiséis ciudades norteamericanas estudiadas por SAVITCH y DUPONT es importante señalar tanto la pérdida de influencia de los partidos políticos, en diecisiete de ellas se organizan elecciones municipales sin partidos políticos; como el aumento de la volatilidad electoral<sup>11</sup> y la fragmentación.

En Japón se ha producido, en opinión de KAWASAKI, una renovación de la democracia urbana, a pesar de la falta de tradición de autonomía local. Hoy el 80% de la población reside en las ciudades y ello ha provocado cambios en la política urbana, siendo los más significativos: la mayor transparencia y responsabilidad de los gobernantes y el papel más activo de los extranjeros y las mujeres.

El último capítulo ha sido elaborado por RODRÍGUEZ, traductor del libro, para la versión española. La información facilitada es muy extensa y no se aprecia en él que se haya realizado fuera de la investigación más bien lo contrario, el hecho de haber podido trabajar con los textos y su amplio conocimiento del tema le han permitido elaborar un documento muy interesante. En nuestro país existen 57 municipios con más de 100.000 habitantes en los cuáles se concentra más de 40% de la población, lo que significa que somos una sociedad eminentemente urbana. Pero esta situación no había tenido un reflejo en la legislación hasta la aprobación de la Ley 57/2003 de Medidas para la modernización del Gobierno Local, ley que ha dotado de un régimen especial a los municipios de gran población.

Por último, señalar que uno de los aspectos más positivos de este libro es que a diferencia de la mayor parte de los estudios publicados con anterioridad, cada uno de sus capítulos está sustentado en material empírico original y sustancial, lo

<sup>5</sup> No superando el 40%.

<sup>6</sup> Existe una relación inversamente proporcional entre la percepción de la capacidad para responder a las demandas y el tamaño.

<sup>7</sup> Superior al 80%

<sup>8</sup> Como ocurre también en los Países Bajos.

<sup>9</sup> Excepto en el caso de Copenhague.

<sup>10</sup> Hay que tener en cuenta que en Italia la mitad de las capitales de provincia tienen un tamaño inferior a los 100.000 habitantes.

<sup>11</sup> En las ciudades antiguas la volatilidad es menor que en las nuevas.

cuál ha requerido mucho tiempo y paciencia por parte de los investigadores. Además los datos explotados (sociodemográficos, electorales, políticos o de resultados de políticas públicas) son individualizados por ciudades, se presentan series que abarcan varios decenios y se han construido índices que permiten comparaciones intra e internacionales entre electorados y sistemas de partidos urbanos.

Esto es importante si tenemos en cuenta que los datos empíricos de los que se disponen sobre las ciudades son muy limitados, en todas partes no sólo en España, y cuando existen están muy dispersos, heterogéneos y en un nivel de agregación no demasiado globalizador.

Esta situación debe conducir a que los responsables políticos<sup>12</sup> se vean obligados a plantearse la necesidad de la creación de bases de datos centrales que permitan el estudio y comparación de

los distintos municipios tanto a nivel nacional como internacional.

Lo único que se echa de menos en el libro es un capítulo final de conclusiones que refleje las diferencias y semejanzas en la evolución de los distintos países estudiados. Ello permitiría conocer con más claridad si los factores que impulsan estos cambios son fruto de la evolución de una civilización y de unos valores comunes o de las características específicas nacionales o locales.

A pesar de la limitación comentada este libro constituye un valioso aporte a la bibliografía sobre gobernanza urbana. Lo considero, por tanto, un punto de referencia obligado para el ámbito académico y también para todas aquellas personas interesadas en el gobierno y la administración local.

Carmen PINEDA NEBOT

---

<sup>12</sup> En la Ley 57/2003 de Medidas para la modernización del Gobierno Local se hablaba de la creación de un Observatorio Urbano, dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas, que no se ha llevado a cabo. La obligación por parte de los municipios de remitir unos datos homogéneos a este observatorio permitiría conocer, con más facilidad, su situación.