
Crónica del XV Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo sobre el Derecho de la Energía

Roberto Galán Vioque,
Juan Antonio Carrillo Donaire,
Emilio Guichot Reina y
Antonio José Sánchez Sáez

Prof. de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

Los días 20, 21 y 22 de mayo de 2004 se celebraron en Sevilla y Córdoba las sesiones correspondientes al XV Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo. Estos Congresos se vienen celebrando con carácter bianual desde el año 1966, fecha en la que se inauguraron precisamente en la capital andaluza bajo la responsabilidad del Profesor CLAVERO ARÉVALO. En aquella ocasión el tema elegido fue la ordenación jurídica del turismo.

Al XV Congreso han asistido más de 200 profesores italianos y españoles para debatir esta vez sobre el enmarañado campo del Derecho de la Energía. Su organización ha correspondido en esta ocasión a los Profesores PÉREZ MORENO, quien ya desempeñó un papel activo en el I Congreso Italo-español, y REBOLLO PUIG quienes, junto a un equipo de colaboradores entre los que nos encontramos, se han ocupado del desarrollo de sus sesiones en las ciudades de Sevilla, los días 20 y 22 y en Córdoba el 21, respectivamente. La celebración del Congreso contó, además, con el apoyo económico de numerosas instituciones tanto públicas como privadas: el Ministerio de Ciencia y Tecnología, la Junta de Andalucía a través del Instituto andaluz de Administraciones Públicas y de la entidad Sociedad para el Desarrollo Energético de Andalucía, S.A. (SODEAN), los Ayuntamientos de Sevilla y Córdoba, Abengoa, Cajasur, El Monte, Iberdrola, Fundación Cruzcampo, la Real Maestranza de Caballería de Sevilla y Sevillana-Endesa.

La inauguración del Congreso corrió a cargo del Vicerrector de Investigación de la Universidad de Sevilla, en representación del Rector. A conti-

nuación intervinieron los Profesores ROVERSI MÓNACO y TORNOS MÁS, éste en sustitución del Profesor ENTRENA CUESTA que no pudo asistir a causa de un accidente, como Presidentes de la Asociación Italo-española de Profesores de Derecho Administrativo.

La presentación la hicieron los Profesores PÉREZ MORENO y MARTÍN MATEO. El Profesor PÉREZ MORENO rememoró la celebración en 1966 del Primer Congreso italo-español en Sevilla, a lo que siguió un recuerdo emocionado a los compañeros desaparecidos. La conferencia inaugural correspondió al Profesor MARTÍN MATEO, que disertó sobre los problemas de la energía haciendo especial hincapié en la necesidad de buscar nuevas fuentes de energía, como el hidrógeno, ante el imparable agotamiento de los recursos energéticos procedentes del petróleo, reto para el que el Derecho Administrativo tiene que estar preparado.

SESIÓN PRIMERA: ENERGÍA, PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO E INFRAESTRUCTURAS

Las ponencias de esta primera sesión correspondieron a los Profesores MORBIDELLI (U. de Roma, La Sapienza) y LÓPEZ RAMÓN (U. de Zaragoza) con la presidencia de los Profesores CLAVERO ARÉVALO (U. de Sevilla) y MERUSI (U. de Pisa).

El ponente italiano comenzó destacando la importancia que el suministro eléctrico tiene para el funcionamiento de cada país. De ahí la necesidad de que las infraestructuras energéticas dispongan de un régimen jurídico adecuado. Abordó lo complejo que resulta en Italia determinar la ubicación física de las infraestructuras porque convergen competencias de distintas Administraciones Públicas, haciendo un exhaustivo repaso de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre esta materia. MORBIDELLI abogó por el establecimiento de procedimientos que garanticen, por un lado, la intervención de todas las Administraciones implicadas en defensa de sus respectivas competencias y, de otra parte, la participación de los ciudadanos directamente o a través de las asociaciones que los representen con el objeto de que se puedan tener en cuenta en la decisión final la mayor pluralidad posible de intereses.

En su intervención, el Profesor LÓPEZ RAMÓN comenzó señalando la tradicional opacidad que ha tenido el sector eléctrico en nuestro país. Después de hacer un recorrido por la legislación eléctrica española llamó la aten-

ción sobre el hecho de que nuestro ordenamiento haya eludido regular una cuestión tan esencial como es la necesaria coordinación de las instalaciones eléctricas con el planeamiento urbanístico y los instrumentos de ordenación del territorio. Ha sido la jurisprudencia, en un primer momento del Tribunal Supremo y más tarde del Tribunal Constitucional, la que ha establecido unos criterios concretos que permitan compatibilizar los intereses públicos que representan las Corporaciones locales, la Administración del Estado y, desde su aparición, las Administraciones autonómicas. Criterios que han acabado recogidos en la legislación sectorial sobre infraestructuras.

El ponente español terminó su intervención haciendo referencia a la novedosa y discutible regulación contenida en las disposiciones adicionales segunda y tercera de Ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas de 2003. La disposición adicional 3ª generaliza la excepción de licencia municipal para todas las obras públicas de interés general. Elimina, incluso, que los conflictos que puedan plantearse deban ser resueltos por el Consejo de Ministros. El mismo planteamiento se recoge en la disposición adicional segunda en relación con la planificación territorial y urbanística, donde se otorga al Estado la potestad de coordinar estos planes con los planes y proyectos de obras públicas de interés general. LÓPEZ RAMÓN se cuestionó la constitucionalidad de esta regulación que deja al Estado en una posición de hegemonía a la hora de decidir la implantación de infraestructuras públicas. Por el contrario, se mostró partidario de que estas cuestiones se ventilen en los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio ya que la legislación autonómica sí prevé mecanismos de colaboración y cooperación interadministrativos. También se mostró crítico con el hecho de que este régimen se extienda a las infraestructuras eléctricas que son unas instalaciones que no son promovidas por Administraciones Públicas o entidades públicas sino por empresas privadas (disposición adicional 12ª de la Ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas).

A estas dos ponencias se presentaron comunicaciones por parte de los profesores AMOROSINO (Le reti di trasporto dell'energia elettrica e del gas); BRUFAO CUIEL (Licencias municipales y autonomía local: el plan sectorial hidroeléctrico de Galicia-Costa); DOMÉNECH PASCUAL (La deficiente regulación del riesgo electromagnético creado por las instalaciones eléctricas); FORTES MARTÍN, (Régimen energético y límites a la ordenación autonómica del territorio (A propósito de la STC 14/2004, de 12 de febrero)) y SÁNCHEZ SÁEZ (Las demandas de suelo derivadas del desarrollo de la biomasa como fuente de energía renovable).

SESIÓN SEGUNDA: SERVICIOS ENERGÉTICOS: ORGANIZACIÓN Y GARANTÍAS DE LA COMPETENCIA

La segunda sesión se desarrolló el viernes 21 de mayo en Córdoba bajo la presidencia de los profesores REBOLLO PUIG, de la Universidad anfitriona, y MAZZAROLLI, de la Universidad de Pádova.

La ponencia italiana corrió a cargo del profesor de la Universidad de Florencia Domenico SORACE quien dio cuenta de la progresiva liberalización del mercado eléctrico italiano, y la asunción del modelo constitucional europeo de los servicios de interés económico general, consagrado en los artículos 16 y 86 TCE y 36 de la Carta de los Derechos fundamentales, basado en dos pilares: la competencia y el interés general. En efecto, el mercado eléctrico italiano se caracterizaba a comienzos de los sesenta por la existencia de un monopolio privado, que fue sustituido por un monopolio público, mediante la constitución del Ente nazionale per l'energia elettrica (ENEL), a raíz de la nacionalización operada por la Ley 1643/ 1962, con base en el artículo 43 de la Constitución italiana. La situación comenzó a cambiar en la década de los noventa, a partir de la Ley 287/ 1990, que fundó la liberalización en el artículo 41.1 Constitución italiana, que proclama la libertad de iniciativa económica. En la reforma constitucional de 2001 se introdujo ya en el propio texto constitucional la garantía de la competencia entre los objetivos del Estado, en concreto en su artículo 117.2.e.

El primer paso fue la privatización formal de ENEL, transformada en sociedad por acciones. Los primeros paquetes accionariales salieron a bolsa en 1999, pese a lo cual, en la actualidad, el Estado sigue reteniendo algo más de la mitad del capital social. Las actividades antes reservadas se mantuvieron atribuidas en exclusivas a ENEL, pero ahora a título de concesión, y se creó la Autorità indipendente per la regolazione dei servizi di pubblica utilità. En 1996 se aprobó la Directiva 96/ 92/ CE para la realización del mercado interno de la energía eléctrica, transpuesta por Decreto legislativo núm. 79, que dispuso que ningún sujeto puede producir o importar más del cincuenta por ciento de la energía eléctrica, lo que obligó a ENEL a deshacerse de parte de su capacidad productiva. Además tuvo que constituir sociedades separadas para la producción, distribución y venta. A la vez, se liberalizaron las actividades de producción, importación, exportación, compra y venta de energía eléctrica (bien que con respecto a las obligaciones de servicio público). No obstante, la distribución se sometió a un régimen de concesión, cuyo principal beneficiario fue ENEL (junto a algunas empresas municipales). La plena liberalización del sector eléctrico en Italia aún no se ha consumado, y persisten limitaciones transitorias.

Para la satisfacción de los intereses generales, se han impuesto a los operadores la prestación del servicio en condiciones de igualdad, continuidad y calidad, con adecuación a los avances tecnológicos, esto es, obligaciones de servicio público, asegurando en particular el servicio universal. Además se han añadido obligaciones más generales, no aplicables sólo a los servicios económicos de interés general, como la tutela ambiental o el uso eficiente de los recursos. Además, la nueva regulación italiana del mercado eléctrico impone limitaciones a la competencia fundadas en las misiones de interés general que, en determinados casos, y a juicio del profesor SORACE, son cuestionables.

Entre las cuestiones de interés abordadas, destacó la atinente al reparto de competencias entre los órganos técnicos independientes y los órganos gubernamentales, dado que, por una parte, en un Estado democrático, es innegable la competencia de éstos últimos para definir las necesidades públicas a satisfacer a través de los servicios de interés público y su responsabilidad última sobre la efectiva realización de los fines públicos. Pero, de otra parte, en un Estado que ha optado por un sistema general en que la regla general es la de la eficiencia económica a través de la competencia, estima el profesor SORACE, es impensable que las reglas y medidas dirigidas a incidir directamente sobre el desarrollo de las actividades de la empresa sean adoptadas en un circuito separado de aquél en el que se elaboran las reglas y medidas encaminadas a realizar o mejorar la competencia. Además, en relación a las exigencias de servicio público, la distinción entre una intervención de regulación económica y una de regulación social no resulta fácil de trazar. Baste pensar en el ejemplo de la determinación de la calidad de un servicio que, dentro de la tecnología disponible, puede fijarse a un nivel mayor o menor en relación con las necesidades que se pretenden satisfacer. En la legislación energética italiana se siguen tres criterios diferentes de coordinación entre las intervenciones de los órganos políticos y las de la autoridad independiente para la energía, aunque no sin ambigüedades y algunas contradicciones: atribuir a los órganos de gobierno poderes de instrucción en general y en particular en relación con el ejercicio de las competencias de la Autoridad Independiente; repartir horizontalmente sus competencias; y atribuir a la autoridad independiente facultades consultivas o de propuesta. En los últimos tiempos se oyen voces que proponen eliminar la independencia de la Autoridad de control también en el plano organizativo, pero en el campo de la energía eléctrica, destacó el profesor SORACE, ello sería contrario a la nueva Directiva Comunitaria.

La ponencia española fue responsabilidad del profesor de la Universidad Autónoma de Madrid Gaspar Ariño Ortiz. El profesor ARIÑO ORTIZ dio cuenta del proceso de liberalización vivido por los sectores de la electricidad,

a partir de la Ley 54/ 97, de 27 de noviembre, y del gas, por la Ley 34/ 98, de 7 de octubre, que adoptaron el nuevo modelo de regulación para la competencia que se extiende a los sectores que prestan servicios económicos de interés general a través de grandes redes. Ambos sectores comparten una serie de características que han exigido durante décadas su sometimiento a regulación: el tratarse de industrias en las que la actividad se desarrolla en fases sucesivas, que suministran servicios esenciales para la comunidad (lo que tradicionalmente ha dado lugar a la declaración de servicio público de la actividad y a una regulación típica de servicio público), que constituyen sectores estratégicos para la economía necesitados de planificación, y en que puede hablarse de una integración entre los subsectores energéticos. Dadas estas características, durante años, se adoptó en el sector eléctrico y el gasista el modelo de regulación tradicional: un modelo cerrado, con derechos de exclusiva, con una regulación exhaustiva, con integración vertical de actividades, y presidido por los principios de planificación conjunta vinculante, explotación centralizada y remuneración en base a costes.

Ahora bien, se ha producido un cambio de modelo de regulación motivado por razones jurídicas, ideológicas y sobre todo económicas. No obstante, el profesor ARINO ORTIZ previno contra el error de vincular liberalización y desregulación. En el nuevo modelo de “regulación para la competencia” se abandona la regulación omnipresente, sustitutiva del mercado y se implanta una nueva regulación complementaria y subordinada al mercado: si la actividad es potencialmente competitiva, la regulación “recrea” el mercado y lo defiende, y si la actividad no es competitiva, la regulación sustituye al mercado con mecanismos que no distorsionen las reglas del mercado que rigen otras actividades. Este modelo de “regulación para la competencia” que se aplica al sector eléctrico, al sector del gas y a otros sectores que suministran servicios esenciales a través de grandes redes, se caracteriza por los siguientes rasgos: separación de actividades y de operadores (unbundling), que permita introducir competencia allí donde ésta es posible; libertad de entrada y libertad de inversión en las actividades competitivas, abandonando el sometimiento a una planificación central vinculante; la libertad de contratación y formación competitiva de precios; el libre acceso a la red, a la infraestructura sobre la que se prestan los servicios competitivos; la transformación del concepto de servicio público, con el que se identificarán, no el sector en su conjunto, sino prestaciones singulares de servicio universal, la vigilancia del modelo a través de la figura de un ente regulador independiente.

El modelo de competencia regulada que establecen las Leyes del sector eléctrico y del gas merecen para el ponente español una valoración global

muy positiva. Se ha alcanzado un grado de liberalización superior a las exigencias jurídicas que la Unión Europea ha establecido para el Mercado Interior. Ahora bien, el modelo no está acabado y es mejorable, y en este sentido su ponencia, lejos de reducirse a un análisis de situación, se adentró en la senda por la que, a su juicio, toca caminar en ambos mercados, poniendo especial atención al mercado eléctrico.

A esta segunda sesión fueron presentadas diversas comunicaciones, por los profesores AMMANNATI (La regolazione debole: il caso del settore elettrico italiano. Da una "nazionalizzazione al buio" ad una regolazione che "spigne la luce"); DELLA CANANEA (L'organizzazione comune dei regolatori per l'energia elettrica e il gas); CIVITARESE MATTEUCCI (L'erosione del servizio pubblico locale nella disciplina del mercato interno del gas naturale); FERNÁNDEZ GARCÍA (La regulación del sector eléctrico en Europa. Análisis en el marco del régimen comunitario aplicable al conjunto de los servicios esenciales económicos en red); GÓMEZ-FERRER RINCÓN (Una reflexión sobre la evolución del régimen económico del sector del gas natural); SÁNCHEZ GUTIÉRREZ (Nuevas estrategias de las empresas energéticas en los mercados liberalizados. especial referencia a las ofertas conjuntas de electricidad y gas natural); y VALENTINI (Energia elettrica e concorrenza: alcuni spunti critici).

SESIÓN TERCERA: LAS ENERGÍAS RENOVABLES

Tras la sesión celebrada en Córdoba, el Congreso volvió a Sevilla en su último día. La tercera sesión estuvo presidida por los Profesores L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER y ACQUARONE, siendo las ponencias a cargo de los Profesores CAIA de la Universidad de Bolonia y PÉREZ MORENO de la Universidad de Sevilla.

El Profesor CAIA comenzó aludiendo a la transformación del Ente encargado de la organización de la energía en Italia, inicialmente creado en 1960 y encargado de las energías fósiles y nuclear, cuya denominación actual, tras algunos cambios, el último acaecido en 1991, es la de "Ente para las Nuevas Técnicas, la Energía y el Medio Ambiente (ENEA). Las restricciones económicas han determinado que en Italia, a raíz del Decreto Legislativo de 16 marzo 1999, se dejara de fomentar fuentes de energía que son equiparables a las puramente renovables, tales como la cogeneración, la recuperación de calor o el ahorro energético derivado del uso inteligente de sistemas naturales de enfriamiento o calefacción. Criticó el enfoque de la normativa italiana de

energías renovables (que es sectorial por tipos de energías), echando a faltar una “visión horizontal” de todas ellas desde un punto de vista de su plasmación en la ordenación del territorio. En esta dirección se pronunció la Corte Constitucional en su sent. de 27 de mayo de 1991, n. 482. Del mismo modo, se preguntaba hasta qué punto serían eficaces los mecanismos de incentiva- ción financieros o de mercado de las energías renovables (dada la liberaliza- ción imperante del sistema eléctrico y gasístico). Más esperanzado se mostró sobre el uso de los “títulos de eficiencia energética”, negociables en el merca- do entre los productores de electricidad “verde”, generada a partir de estas energías, pero siempre que no se abjurase de un control público basado en el “command and control”.

El ponente italiano se mostró favorable a una mayor simplificación del procedimiento administrativo para la instalación y puesta en funcionamiento de las plantas generadoras de electricidad a partir de las fuentes de energía re- novables, más allá incluso de lo que ya se ha realizado al regular la autoriza- ción única prevista en el art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003.

Para finalizar, apostó de manera entusiasta por la política de descentrali- zación regional de la competencia sobre energía, realizada desde la aproba- ción del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (conocido vulgarmente como “del fede- ralismo administrativo”). En ese sentido alabó el ejemplo de la Región de la Lombardía, que ha dado pasos adelante en la aplicación coordinada de sus po- líticas regionales de energía y ordenación del territorio (vid. la Ley reg. 12 di- ciembre 2003, n. 26 (“Disciplina dei servizi locali di interesse economico ge- nerale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sot- tosuolo e di risorse idriche”).

El Profesor PÉREZ MORENO comenzó hablando sobre las energías re- novables en el contexto de la evolución del Derecho sobre el Territorio (de- recho urbanístico, derecho ambiental, derecho de la ordenación del territo- rio), resaltando, como su colega italiano, la necesidad de un enfoque integra- do de las políticas energética, territorial y urbanística. Realizó una exposición amplia de la evolución de la normativa española.

Se mostró partidario de asociar las políticas energéticas con el supracon- cepto de “desarrollo sostenible”, al que considera hay que dotarlo de un con- tenido jurídico más allá de su entendimiento ordinario y cotidiano. En opi- nión del ponente español las normas ambientales dejan demasiados intersti- cios por los que las Administraciones consiguen encajar sus aspiraciones de in- tervencionismo, arrojándose de manera ilegítima de potestades inexistentes.

Es lo que el Profesor Pérez Moreno llamó sugestivamente como “*fumus potestatis*” o apariencia de potestad que generan redacciones y principios ambiguos tan frecuentes en la normativa ambiental y en la de la energía. Propuso que se utilicen para controlar estas potestades los mecanismos que se aplican con éxito para controlar las potestades discrecionales.

Para finalizar, el Prof. Pérez Moreno reflexionó sobre los límites que impone el artículo 71.2 de la L.J.C.A. 29/ 1998, que no pueden llegar a condicionar la plenitud de la función juzgadora de los Tribunales a la hora de controlar los elementos reglados de toda potestad discrecional (si realmente existe y esta atribuida por la norma) o de anularla si es ficticia y basada en un mero “*fumus potestatis*”. Defiende que los Tribunales puedan ejercer un control pleno. Su intervención se enriqueció con la puesta a disposición de los asistentes del texto del Anteproyecto de Ley Andaluza de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética que él ha realizado dirigiendo a un grupo de expertos.

A estas ponencias presentaron comunicaciones los Profesores LUGARESI (Energia idroelettrica, sostenibilità e quantificazione degli impatti ambientali); CASARES MARCOS (Régimen jurídico de las instalaciones para la valorización de neumáticos usados como fuente de energía) y DOMINGO LÓPEZ (La promoción de las energías renovables en la Unión Europea: el modelo italiano versus el modelo español).

CLAUSURA PROBLEMAS ACTUALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Uno de los momentos más brillantes y emotivos del Congreso lo constituyó su sesión de clausura en la que los maestros CASSESE y GARCÍA DE ENTERRÍA reflexionaron sobre las tendencias de futuro del Derecho Administrativo.

El Profesor CASSESE identificó y desarrolló una serie de tendencias.

En primer lugar, su “desestatalización”, esto es, la expansión del Derecho Administrativo más allá del Estado y su progresiva conexión al Derecho Internacional. Debido esencialmente a lo que denomina el fenómeno de constitucionalización del Derecho Internacional, que ha diluido la clásica dualidad entre Derecho interno–Derecho Internacional, o Estado–comunidad frente a la comunidad internacional. El Derecho Administrativo está experimentando un proceso de “ultraestatalización” que sirve para dar fuerza ejecutiva a las dis-

posiciones adoptadas por aparatos administrativos supranacionales, lo que obliga a que se establezcan vínculos con otros sistemas normativos y a trabar un denso entramado de relaciones interadministrativas. Esto hace que aumente la complejidad del Derecho Administrativo que se ha transformado en un “orden plural” y “globalizado”.

En segundo lugar, la progresiva convergencia de los ordenamientos administrativos nacionales. Precisa que esta convergencia creciente no implica, sin embargo, uniformidad. La tercera es la de su “constitucionalización”. A esta progresiva confraternización han contribuido enormemente los Tribunales Constitucionales que han aplicado la Constitución al Derecho Administrativo y han interpretado o inferido los principios constitucionales de éste. Aunque el fenómeno no es tanto de ida –de arriba abajo– como de venida, de expansión del Derecho Administrativo hacia el Derecho Constitucional, pues éste constituye un conjunto de normas y principios más amplios en los que el Derecho Administrativo se refugia para encontrar su propia identidad y para aprovechar la mayor tradición y riqueza del Derecho Constitucional en el conocimiento de las técnicas de limitación del poder.

Otra tendencia que vive el Derecho Administrativo concierne a una nueva redefinición de su siempre cambiante relación con el Derecho privado. El Derecho Administrativo nació, como Derecho derogatorio, por la inadecuación de la aplicación del Derecho privado a las relaciones entre el poder y los ciudadanos. En su evolución más reciente –sobre todo a partir de la última mitad del siglo pasado–, el Derecho Administrativo ha vivido un receso del principio derogatorio de la prerrogativa en favor de un incremento de la regulación privada, tanto en las formas de organización como de actuación administrativa. Si esta realidad se considera desde la perspectiva del Derecho Comunitario europeo, que debe tener en cuenta el campo de acción respectivo del Derecho público y del privado dentro del ordenamiento administrativo de cada Estado, se observará la indiferencia con la que esta cuestión se abordaba en la época en que se firmaron los Tratados originarios se ha pasado a una toma de posición por la Unión europea en relación a la distinción público–privado al objeto de sujetar las consecuencias de esta distinción a los principios fundamentales de la libre circulación y de concurrencia. La distinción ha sido, en consecuencia, funcionalizada: de absoluta se ha transformado en relativa. De modo que para afirmar la supremacía de los principios del ordenamiento comunitario, la referida distinción ha adquirido un carácter variable: en unos casos, el ámbito del Derecho público se ve extendido (por ejemplo, con la noción de organismo público, o de poder adjudicador), mientras que en otros se ve disminuido.

Una tendencia final del Derecho Administrativo es la “revolución de los derechos”, que es el modo en el que el Profesor CASSESE designó el reconocimiento de nuevos derechos al ciudadano en el seno del procedimiento administrativo y, en general, de la relación jurídico-administrativa, en una intensidad y número hasta ahora desconocidos. Señala que esta “revolución de los derechos” produce, por lo demás, una notable ralentización de la acción administrativa, al tiempo que anima a la Administración a recurrir a métodos distintos para lograr sus objetivos; métodos que nos recuerdan más a la experiencia norteamericana de las “regulatory negotiation” que a la tradición continental europea. Pero el problema es que estas nuevas formas de administrar, profundamente adentradas en el terreno cooperativo y convencional, terminan paradójicamente por eludir los derechos y los controles inicialmente dispuestos por la norma, hasta el punto de poder afirmar que el exceso de éxito de una regulación procedimental que inclina sobremanera la balanza a favor de la posición del ciudadano es la causa de su actual declinar.

Ante este elenco de tendencias, y a modo de conclusión final, el Profesor CASSESE se cuestionó si realmente estas nuevas inclinaciones del Derecho Administrativo de nuestro tiempo permite o no afirmar la emergencia de un nuevo Derecho Administrativo. A su juicio, sería erróneo responder afirmativamente esta cuestión, no sólo porque lo viejo y lo nuevo conviven al tiempo en el Derecho Administrativo del presente, sino porque muchos de las tendencias y de los elementos novedosos presentan una gran ambigüedad y no poco grado de indefinición, que, al cabo, pueden aún inclinar la balanza de uno u otro lado. Lo que sí es cierto que estos cambios están dando al Derecho Administrativo un perfil de ambigüedad creciente: un Derecho que aspira a la democracia pero que se asienta en la idea de autoridad; que está subordinado a la política y que busca mostrarse independiente y neutral; que basa su funcionamiento en un cuerpo estable de funcionarios cualificados pero que también recurre a fórmulas de contratación más ágiles; que necesita la unilateralidad para la adopción de decisiones y que al mismo tiempo persigue el acuerdo; que se impone con la fuerza pero que se somete al Derecho y al control judicial. Todo ello recuerda más que nunca, en suma, la máxima weberiana según la cual si la Administración busca legitimar y democratizar su acción no será dominante, mientras que si se identifica excesivamente con las ideas de dominio y de autoridad unilateral su acción dejará de ser legítima.

El Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA comenzó su exposición manifestando un cierto escepticismo por el tema encomendado, porque piensa que el Derecho es un saber reactivo que surge para atender los desafíos que la sociedad va presentando.

Desde este convencimiento evocó su conocido postulado sobre la formación histórica del Derecho Administrativo. El Derecho Público moderno es hijo de las revoluciones democráticas que acertaron a desplazar las formas absolutistas de dominación personal. Piensa que una de las proyecciones más previsibles de la herencia revolucionaria es la universalización de sus ideales por el Derecho Internacional, especialmente en materia de derechos humanos.

Esta filiación revolucionaria puede concretarse en tres principios eminentes: el principio de legalidad, que implica que nadie puede mandar a otro por ningún atributo personal sino en virtud de la Ley; el principio de libertad, que cubre todos los espacios no habilitados por la Ley y los básicos de desarrollo humano que proclaman las declaraciones de derechos fundamentales que se imponen al mismo legislador; y, finalmente, el principio del control judicial, que, en términos históricos, ha implicado una importante remodelación de la posición del juez. Esos tres principios constituyen los pilares del Derecho Administrativo desde finales del siglo XVIII, y, hasta hoy, han tenido un desarrollo creciente y uniforme en todos los países europeos. Y en el futuro, el proceso previsible parece desarrollarse sobre los mismos principios. La convergencia de los distintos Estados, especialmente en la Europa continental, es visible. Cabe, pues, pronosticar que continuaremos en la misma línea: se perfeccionarán las técnicas de legalidad, se intensificará la sensibilidad hacia las exigencias de la libertad y en la búsqueda de una mayor eficacia de la justificación administrativa, que se ha afirmado ya definitivamente como un foro privilegiado y sensible para la protección de los ciudadanos.

Queda, no obstante, mucho por hacer en el vasto terreno de la organización administrativa y de sus tendencias. Aquí resulta visible una internacionalización creciente, especialmente a través de organizaciones regionales, como la Unión Europea, cuya intensificación y mayor relevancia no resulta difícil pronosticar. La conformación futura de la organización instrumental de los distintos servicios y funciones públicas resultan mucho más difíciles de adivinar. Por ejemplo, la actuación en el campo de la economía. Se pregunta que ¿quién podía haber imaginado el papel relevante de las políticas de medio ambiente o de las energías renovables de las que se ha ocupado este Congreso?

El Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA finalizó su intervención afirmando que el único valor inmutable, hoy y mañana, es el ideal de Justicia. La misión de los juristas es hacerla efectiva a partir de las exigencias que impone una realidad extraordinariamente cambiante.

En definitiva, la última edición del Congreso Italo-español de Profesores de Derecho Administrativo contó con las excelencias de la belleza y la hospitalidad de las ciudades de Córdoba y Sevilla y de las Instituciones patrocinadoras. La alta participación de Profesores jóvenes asegura la continuidad de estos encuentros cuya próxima sede se proyectó que sería en Génova. Se ha renovado también la Asociación española de Profesores de Derecho Administrativo con la inscripción de los todos los Profesores asistentes a este Congreso. Los lazos de fraternidad y mutua estima que nos unen a los colegas italianos se enriquecieron, sin duda, con estas jornadas de unión y convivencia.