

en ciertas unidades administrativas sin necesidad de crear ni órganos ni organismos nuevos que compliquen aún más los barrocos organigramas de nuestra Administración.

Se trata, en definitiva, de propuestas sensatas y bien ponderadas, situadas en una línea de reformar y mejorar lo existente, antes de importar nuevas y milagrosas fórmulas organizativas, públicas, privadas o epícoras: unas magníficas conclusiones para un libro excelente.

Antonio BUENO ARMIJO  
Universidad de Córdoba

ESTEVE PARDO, José: *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*; Marcial Pons, Madrid, 2013, 205 págs.

Tengo el placer de recensionar un nuevo libro del profesor ESTEVE PARDO. Se trata de un trabajo apasionante, obra de madurez de un intelectual que nos transmite sus reflexiones sobre cuáles han sido las transformaciones en las relaciones entre el Estado y la sociedad y cómo se ha adaptado a ellas el Derecho público, modificando sus instituciones pero manteniendo como finalidad el servir de instrumento al interés general. Toda la obra sigue el hilo argumental de la diferenciación entre Estado y sociedad y la evolución de sus fronteras. Lo que, en otra terminología, otros autores han categorizado como la evolución del binomio «público y privado». El trabajo combina el énfasis en el papel clave del Estado para la determinación del in-

terés general a través de mecanismos con legitimidad democrática, de una parte, y grandes dosis de realismo acerca de la localización de las estructuras de poder económico y de conocimiento en la sociedad del siglo XXI. Propugna la necesaria inculcación de los valores públicos en dichas estructuras. Como puede comprobarse, entronca con las reflexiones que a nivel mundial se llevan a cabo en la órbita del llamado Derecho administrativo (o Derecho público) global.

La obra es reflejo de su inagotable curiosidad intelectual, que tan fecundos resultados ha dado en los últimos años en temas como la autorregulación o las relaciones entre el Derecho y la ciencia, íntimamente conectados con el objeto de este nuevo trabajo. Es también un delicioso texto transido de conexiones con la filosofía política, la sociología o la economía. Una lectura absolutamente recomendable para cualquiera que quiera despegar un poco del suelo de los puros datos normativos para ascender y obtener una mirada a vista de pájaro explicativa como pocas de las transformaciones del Derecho público en la actualidad. Un texto, en fin, cargado de sabiduría y honestidad, cuya razón de ser es la voluntad del profesor ESTEVE PARDO de aportar claves explicativas que contribuyan a dar respuestas a unos ciudadanos que las exigen en vano de unos Estados cuyos sistemas jurídicos y económicos nacionales están desbordados por la globalización, de darnos una antorcha con la que tratar de caminar en medio de la niebla.

La primera parte del libro es un mapa de situación, una lúcida taxonomía de cómo hemos llegado a donde estamos hoy.

La teorización de la distinción entre Estado y sociedad nacería, puede decirse, en la segunda mitad del siglo XVIII, en particular con la obra de Adam SMITH, y serviría de apoyo para la defensa de la tesis del Estado mínimo, cuya existencia se justificaría sólo en el mantenimiento del orden y la seguridad, con su expresión en dos principios y legitimidades (monárquica-histórica/parlamentaria-democrática) productoras de dos fuentes normativas (Reglamento/Ley), y apoyado en un sistema tributario en que las actividades de autoridad se autofinanciaban con rentas propias y contribuciones finalistas.

La evolución posterior iría hacia una constante aproximación y, finalmente, integración, visualizada en el tránsito del Estado liberal al Estado social. La asunción por el Estado de una competencia genérica de lucha contra la desigualdad se elevaría entonces a rango constitucional, le llamaría a la acción positiva para la efectividad de los derechos sociales, a una subordinación de la propiedad al servicio de una función social y al reconocimiento de la libre iniciativa de prestación de servicios por la Administración. Sería, pues, la fórmula del «servicio público» (y no la del «orden público») la piedra en la que se apoyaría la acción administrativa que llevaría a cabo una Administración con poderosos medios humanos (integrados por una función pública especializada no reservada a nobles y militares, sino democratizada y basada en principios de mérito y capacidad) y materiales (un sistema tributario general y progresivo). El profesor ESTEVE PARDO insiste en una idea: el Estado social no fue una utopía, sino una realidad en la Eu-

ropa Occidental, «todo un logro de la cultura occidental europea» que se alcanzó sin merma alguna del más elevado estándar de derechos y libertades públicas. Este éxito generó una memoria ciudadana y una vivencia de sus logros como derechos adquiridos.

En la actualidad, los Estados no controlan la economía, desde que dejaron de ser soberanos emitiendo deuda (paradójicamente llamada «soberana») sometida a la valoración de agencias privadas de *rating*. Tampoco gestionan muchos de los que eran (y materialmente siguen siéndolo) servicios públicos. Ni tienen el dominio de la ciencia y la tecnología. Todo ello es causa y a la vez síntoma de una nueva correlación de fuerzas entre el Estado y la sociedad, en que el Estado se repliega y la sociedad se fortalece. Este cambio se manifiesta en el plano organizativo e institucional: entre otros, con la aparición de las llamadas Administraciones independientes (con todas las imperfecciones de politización, captura del regulador y *revolving doors* de sobra conocidas y, tanto o más grave, con sus clamorosas negligencias en el control de mercados como el financiero) o con el coprotagonismo destacado de las organizaciones sociales no gubernamentales en la realización de funciones públicas propias del Estado social. Pero también se manifiesta en una auténtica recomposición de cometidos y actividades con una entrega ya masiva a la sociedad y a particulares de actividades y funciones públicas, tanto referidas a actividades de policía como de servicio público, tema que ha sido magistralmente estudiado por el autor en obras precedentes. En las primeras aparecen agentes privados dictando

actos de autoridad. En la segunda se privatizan servicios públicos y el Estado trata de recrear la competencia en los ahora llamados «servicios de interés económico general». El profesor ESTEVE PARDO considera que esta privatización de servicios públicos estuvo motivada por la confianza de los legisladores en que se produciría un ajuste de los precios, una mejora de las condiciones de prestación, una constante adaptación tecnológica y se evitarían los subsidios a cargo de los presupuestos generales. A mi juicio, hubo otras razones igualmente contundentes de orden ideológico ligadas a posibilitar desde el Estado la ampliación del ámbito de negocios del capital privado. En todo caso, como siempre, también aquí el profesor ESTEVE PARDO muestra su honestidad intelectual y su falta de prejuicios propias de un auténtico académico: «En cualquier caso, habrá que valorar y dimensionar en su justo alcance esa devolución de servicios a la sociedad. No se trata en modo alguno de una entrega a una sociedad articulada en asociaciones civiles de carácter benefactor y filantrópico». Otra manifestación de esta tendencia ha sido lo que el profesor ESTEVE PARDO llama la «deconstrucción del régimen de intervención pública en actividades económicas», con el desplazamiento de la autorización administrativa por la comunicación o declaración responsable. De este modo, la Administración se desentiende del control de legalidad y de la solución de controversias, que entrega a la sociedad. Desaparece la perspectiva de la legalidad y la social de los interesados en el procedimiento. Es en la práctica la compañía aseguradora la que acaba autorizando al sujeto. Se deconstruye

así el régimen de autorización, que fue el resultado de una evolución social lógica. Su valoración es claramente negativa: «La orientación es en cualquier caso inequívoca: el individuo ha de autoprocursarse los medios de certeza y seguridad que ni el Estado, ni un inexistente orden social, le ofrecen. Es una vuelta atrás a un estadio más primitivo por el que ya transcurrió la sociedad occidental que, en su evolución, creó unas estructuras y unos procedimientos públicos que ahora, sorprendentemente y haciendo gala de un total desconocimiento de su historia, se propone deconstruir». A todo ello se le suman otras transferencias a la sociedad de gran calado, tanto de poder normativo, en el caso de la autorregulación, como incluso de poder judicial: primero, con la introducción en la jurisdicción penal del acuerdo y la conformidad de las partes y, en segundo lugar, con la renuncia a la jurisdicción a favor de mecanismos alternativos. A lo que ahora en España se añaden más obstáculos como el incremento de las tasas judiciales, que conlleva una franja de impunidad administrativa.

La consecuencia ha sido, pues, una recomposición de las relaciones entre Estado y sociedad (¿debe entenderse en este discurso, en realidad, por sociedad sólo a los operadores económicos privados?) con un creciente protagonismo de ésta, que tiende a su autorregulación en todos los planos (normativo, ejecutivo, de resolución de conflictos), pero cuya fragmentación le hace incapaz para definir y tutelar el interés general (genéticamente incapaz, podríamos decir, e indiferente siquiera a esta preocupación), como desde la sociología (por todos, TOURAINE, BAUMAN) viene advirtiéndose. Una so-

ciudad, en realidad, en que la suerte del individuo depende de lo que pueda conseguir con sus medios económicos, pues, como expresa el profesor ESTEVE PARDO: «Lo que se deja al Estado no queda en la sociedad, concebida como una comunidad, sino que han de apuntalarlo los particulares por su propia iniciativa o entablando relaciones contractuales con terceros. Habrán de buscarse la vida».

Lo anterior es el diagnóstico de la situación y de cómo hemos llegado a ella, que nadie sino el propio autor podría resumir mejor: «Hemos podido constatar cómo en las dos últimas décadas se configura una nueva correlación entre Estado y sociedad con un trasvase a la sociedad de funciones que, hasta tiempos recientes, eran muy características del Estado. Pero también constatamos que esa sociedad se muestra incapaz de articular una racionalidad alternativa a la del Estado, sobre todo en su valoración de conjunto para la definición del interés general y la atención al bien común. Las propias categorías sociales —la propia noción de sociedad que se descompone con el retorno a las comunidades— parecen desvanecerse en una realidad social fragmentada y pluricéntrica, sin una perspectiva de conjunto, de lo común, y, por supuesto, sin un programa solidario. La solidaridad es posiblemente el primer valor que se pierde en una sociedad fragmentada y descompuesta».

La segunda parte de la obra es una brillante construcción jurídica nacida de la vocación del profesor ESTEVE PARDO por dotar de utilidad social a su trabajo.

Parte de que, en términos generales, los cambios en la correlación de fuerzas entre Estado y sociedad

no han venido precedidos de mutaciones en las redacciones constitucionales, salvo algún cambio significativo, como la reforma en España, de inspiración alemana, del artículo 135 CE, que el profesor ESTEVE PARDO considera un exponente de la protección del Estado frente al sistema financiero, para garantizar su propia sostenibilidad económica y social y la solidaridad intergeneracional (y que, pienso, podría ser objeto de una valoración más matizada, pues parece que algo hay también de protección del capital privado acreedor frente a Estados que pudieran llegar al impago y/o dar prioridad a otros gastos como, por ejemplo, las propias prestaciones sociales).

Hasta el momento, los Estados no han reaccionado «agresivamente», reformando estructuras privadas (reformulando derechos patrimoniales o sectores como la banca, cuya actividad tiene una trascendencia pública evidente y crucial), sino con un movimiento defensivo de sanear y racionalizar el Estado y con recortes en las prestaciones sociales y en los servicios públicos. En opinión del profesor ESTEVE PARDO, la necesaria reducción de los gastos del Estado debe venir de la reordenación y adelgazamiento de la estructura burocrática estatal y de la recomposición de las autonomías interiores, pero en ningún caso en recortes en los derechos ciudadanos garantizados por las constituciones. Y parece pensar que los primeros podrían evitar los segundos (lo que no me parece tan evidente, por las cantidades en juego y en términos de disminución del número de ocupados y con ello de aumento de las prestaciones por desempleo, disminución del consumo y de los ingre-

sos fiscales..., si bien es algo que escapa a mi conocimiento experto, en caso de que, en materia macroeconómica, exista algo digno de ese nombre). En todo caso, el reto para el Estado es conseguir orientar la actividad cada vez más en manos de la sociedad (léase, de los operadores económicos privados) hacia el interés general, hacia el «bien común» tomista, definido democráticamente por la ley. Es la idea del tránsito al Estado regulador, contemplado (de una forma realista o voluntarista, según se quiera mirar) como un repliegue estratégico del Estado ante la pérdida de posiciones de titularidad. Este cambio de funciones ha traído aparejadas las tendencias (Administraciones independientes, servicios de interés económico general en régimen de libre competencia garantizada por una actuación activa de «recreación» del mercado por la Administración) a las que antes aludimos. Apunta el profesor ESTEVE PARDO cómo de este modo se ha pasado del Derecho público liberal, centrado en la garantía de los derechos privados frente al poder, al Derecho público contemporáneo, volcado hacia la garantía de la satisfacción de los intereses generales, por la Administración o por los sujetos privados cuya actividad incide directamente en su satisfacción, con la consiguiente superación de las concepciones subjetivas del Derecho administrativo. Se produce así un doble flujo entre el Estado y la sociedad: una transferencia de funciones públicas a la sociedad (privatización) y una extensión (en algunos aspectos) del Derecho público a las relaciones entre sujetos privados.

Como puede comprobarse, un libro que nadie interesado en la evolución del papel del Estado y sus re-

laciones con la sociedad, y con ello del Derecho público, debiera dejar de leer.

Emilio GUICHOT  
Universidad de Sevilla

FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael: *Las concesiones administrativas de dominio público*; 2.ª ed., Editorial Civitas, Navarra, 2012, 467 págs.

I. Hace casi un lustro se publicó la primera edición de *Las concesiones administrativas de dominio público*, obra del profesor FERNÁNDEZ ACEVEDO que ahora ve su segunda edición. Este hecho en sí mismo ya es elocuente, puesto que manifiesta la calidad del trabajo realizado y la buena acogida que ha tenido entre el público este libro que analiza el carácter poliédrico y complejo de las concesiones administrativas, aportando una excelente depuración conceptual de esta institución y un exhaustivo análisis de los diversos aspectos que la conforman.

II. La categoría de bienes y derechos de dominio público está compuesta por los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales. El artículo 132 de la Constitución dispone que en todo caso serán bienes de dominio público estatal la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. Del precepto constitucional y