

RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

BOTO ÁLVAREZ, Alejandra: *El enigma de la descentralización funcional. La utilidad de otros modelos en la reforma de la Administración española*; Erasmus, Barcelona, 2013, 179 págs.

En el año 2004, el muy quebequés Denys ARCAND ganó el premio Oscar a la mejor película extranjera por *Las invasiones bárbaras* (*Les invasions barbares*, Canadá, 2003). El guión de la película se basa en el reencuentro de un grupo de amigos, largo tiempo separados, a raíz de la grave enfermedad de uno de ellos. Cuando empiezan a ponerse al día de sus respectivas vidas, uno de los personajes revela que se encuentra trabajando desde hace algunos años como director del «Instituto Universitario Canadiense de Roma». El personaje explica que se trata de un organismo dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá y da a entender que sus funciones, absolutamente inciertas, toda vez que no hay estudiantes canadienses en Roma a los que atender, le permiten llevar una vida tranquila y desocupada, sin dejar por ello de percibir un elevado salario y disfrutar de un magnífico inmueble en medio de Roma. Finalmente, cuando le preguntan, entre bromas sobre el evidente despilfarro que todo eso su-

pone, si no tiene miedo de que los recortes presupuestarios puedan suprimir tan absurdo organismo, responde que «es prácticamente imposible: el Instituto se encuentra enterrado en la ciénaga presupuestaria del Ministerio de Asuntos Exteriores. Ni el mismo Ministro tiene idea de nuestra existencia». El diálogo dura apenas unos minutos, pero las pocas pinceladas con las que se describe el imaginario «Instituto Universitario Canadiense de Roma» permiten al espectador español identificar claramente la realidad a la que se hace referencia y homologarla con otras realidades más cercanas, dentro de la propia Administración española. El hecho de que el organismo descrito en la película, aun siendo canadiense, se encuentre en Italia lo hace aparecer incluso más cercano.

Sin entrar en un análisis tan profundo de la realidad canadiense (e italiana) que le lleve a ocuparse de la filmografía de estos países, la profesora Alejandra BOTO encuentra también justificadísimas razones para enriquecer la bibliografía especializada española con un estudio sobre la Administración institucional de ambos países. Y la razón esencial es la misma antes apuntada: a pesar de las diferencias, en ocasiones muy profundas, con los sistemas

canadiense (con especial atención a Québec) e italiano, es posible reconocer ciertas estructuras comunes en su Administración instrumental que permiten homologarlas a las figuras propias del sistema español.

Nos encontramos, por tanto, ante un libro de Derecho comparado. Y se trata, además, de Derecho comparado en sentido estricto. En efecto, el objeto de los estudios de Derecho comparado debe ser doble: por un lado, la descripción del ordenamiento extranjero seleccionado para el estudio; por otro, su puesta en relación con el ordenamiento de origen, destacando coincidencias y divergencias y, cuando ello resulta posible, enseñanzas o advertencias. Alejandra BOTO satisface cumplidamente estas exigencias realizando, en primer lugar, una exposición sintética y muy ordenada, ya de por sí valiosísima, de la Administración instrumental de Canadá e Italia. Junto a ello, la autora no olvida en ningún momento que su trabajo se dirige al público especializado español (sus lectores serán no solo administrativistas, sino también politólogos o constitucionalistas) y, consecuentemente, establece continuos paralelismos con la organización administrativa española. Ese esfuerzo comparativo enriquece y da lugar, como indicábamos, a un estudio de Derecho comparado en sentido estricto que, por ello mismo, lo es también de Derecho español.

De hecho, la obra recensada se integra con plena coherencia en la línea de publicaciones de la misma autora sobre la Administración instrumental española, entre las que destaca su espléndida monografía sobre *La Administración instrumental en el proceso* (Reus, Madrid, 2011). Aunque no siempre se haga

hincapié sobre ello, la composición de un trabajo comparado riguroso requiere contar con una formación sólida en la materia objeto de estudio en el ordenamiento de origen. La profesora BOTO, como una de nuestras mejores especialistas sobre Administración instrumental, cumple sobradamente con esta exigencia. El rigor del trabajo viene, además, avalado por el hecho de corresponderse con algunos pasajes, hasta ahora no publicados, de la tesis doctoral de su autora. Ello explica, sin duda, el excepcional aparato bibliográfico, sobre todo canadiense e italiano, pero también español, propios de una extraordinaria tesis doctoral. Todo lo cual hace injusto que el texto que ahora ve la luz sea motejado por quien lo ha escrito como simples «elucubraciones inéditas» («Nota previa», pág. 12).

El libro está redactado en el estilo ágil habitual en Alejandra BOTO y se encuentra trufado de ejemplos. Esto supone una agradable gentileza que facilita la lectura en una materia, la organizativa, que rápidamente puede volverse un laberinto de clasificaciones y un marasmo de categorías de órganos, organismos e instituciones que se suceden, se transforman, se superponen o coexisten sin que resulte fácil establecer las diferencias entre ellos. Si algo hay de este marasmo en el libro, ello se debe a que tal marasmo es el que existe en la realidad organizativa de Canadá e Italia (y España), cuestión que es abiertamente tratada por la autora como uno de los principales problemas de la Administración instrumental en los tres ordenamientos y sobre la que luego volveremos.

Imbuida por ese mismo ánimo de ofrecer una exposición tan ordenada como resulte posible de la realidad

canadiense (con especial atención a Québec) e italiano, es posible reconocer ciertas estructuras comunes en su Administración instrumental que permiten homologarlas a las figuras propias del sistema español.

Nos encontramos, por tanto, ante un libro de Derecho comparado. Y se trata, además, de Derecho comparado en sentido estricto. En efecto, el objeto de los estudios de Derecho comparado debe ser doble: por un lado, la descripción del ordenamiento extranjero seleccionado para el estudio; por otro, su puesta en relación con el ordenamiento de origen, destacando coincidencias y divergencias y, cuando ello resulta posible, enseñanzas o advertencias. Alejandra BOTO satisface cumplidamente estas exigencias realizando, en primer lugar, una exposición sintética y muy ordenada, ya de por sí valiosísima, de la Administración instrumental de Canadá e Italia. Junto a ello, la autora no olvida en ningún momento que su trabajo se dirige al público especializado español (sus lectores serán no solo administrativistas, sino también politólogos o constitucionalistas) y, consecuentemente, establece continuos paralelismos con la organización administrativa española. Ese esfuerzo comparativo enriquece y da lugar, como indicábamos, a un estudio de Derecho comparado en sentido estricto que, por ello mismo, lo es también de Derecho español.

De hecho, la obra recensada se integra con plena coherencia en la línea de publicaciones de la misma autora sobre la Administración instrumental española, entre las que destaca su espléndida monografía sobre *La Administración instrumental en el proceso* (Reus, Madrid, 2011). Aunque no siempre se haga

hincapié sobre ello, la composición de un trabajo comparado riguroso requiere contar con una formación sólida en la materia objeto de estudio en el ordenamiento de origen. La profesora BOTO, como una de nuestras mejores especialistas sobre Administración instrumental, cumple sobradamente con esta exigencia. El rigor del trabajo viene, además, avalado por el hecho de corresponderse con algunos pasajes, hasta ahora no publicados, de la tesis doctoral de su autora. Ello explica, sin duda, el excepcional aparato bibliográfico, sobre todo canadiense e italiano, pero también español, propios de una extraordinaria tesis doctoral. Todo lo cual hace injusto que el texto que ahora ve la luz sea motejado por quien lo ha escrito como simples «elucubraciones inéditas» («Nota previa», pág. 12).

El libro está redactado en el estilo ágil habitual en Alejandra BOTO y se encuentra trufado de ejemplos. Esto supone una agradable gentileza que facilita la lectura en una materia, la organizativa, que rápidamente puede volverse un laberinto de clasificaciones y un marasmo de categorías de órganos, organismos e instituciones que se suceden, se transforman, se superponen o coexisten sin que resulte fácil establecer las diferencias entre ellos. Si algo hay de este marasmo en el libro, ello se debe a que tal marasmo es el que existe en la realidad organizativa de Canadá e Italia (y España), cuestión que es abiertamente tratada por la autora como uno de los principales problemas de la Administración instrumental en los tres ordenamientos y sobre la que luego volveremos.

Imbuida por ese mismo ánimo de ofrecer una exposición tan ordenada como resulte posible de la realidad

organizativa de los ordenamientos que estudia, la profesora BOTO realiza además un elogiado ejercicio de precisión lingüística en los tres idiomas —italiano, inglés y francés— utilizados por tales ordenamientos. Para ello emplea los nombres originales de los entes que analiza, traduciéndolos a continuación al castellano y, lo que resulta esencial, advirtiendo del caso de «falsos amigos» que podrían inducir a error al lector castellano (vg., el concepto *ente strumentale*, de ámbito mucho más restringido que el homónimo español «ente instrumental»).

Este esfuerzo por dotar de claridad al texto queda algo empañado, sin embargo, por una afluencia de erratas y un uso algo arbitrario de la cursiva y las comillas infrecuentes en las publicaciones actuales, así como por una estructura del trabajo algo desconcertante. No es habitual que para encontrar el sumario de un libro haya que pasar primero por unas «Abreviaturas» en las que se contiene también una breve (y muy útil) explicación de las fuentes de información jurídica de los ordenamientos estudiados, por una «Nota previa» en la que se explica la gestación y el origen de la obra, y por un «Planteamiento de la cuestión» que constituye una verdadera introducción a la obra. Tal vez pudiera disculparse la extraña localización del «Sumario» si, a cambio, este fuese exhaustivo, pero lo cierto es que existen numerosos subepígrafos que ordenan el texto pero que no se recogen en el «Sumario» (ni siquiera el «Sumario» se recoge en el «Sumario», por lo que las páginas 21 y 22 no existen para él). Una organización extraña para un libro de organización, si se admite el retuécano.

Tampoco es habitual, desde luego, la existencia de un prólogo y un epílogo, cada uno de ellos redactado por un autor distinto, en un libro de las dimensiones de este. Especialmente cuando el libro ya viene precedido, según se ha indicado, de un «Planteamiento de la cuestión», a modo de introducción, de la propia autora. Pero en esta ocasión, lejos de ser criticable, la presencia de ambos textos supone un acertado hallazgo. En efecto, tanto el profesor GLAUCO NORI en el «Prólogo» como el profesor PIERRE ISSALYS en el «Epílogo» (ambos cuidadosamente traducidos por Leopoldo TOLÍVAR) ofrecen muy interesantes claves de lectura para acercarse al texto, cada uno de ellos desde la perspectiva de su propio ordenamiento, pero guiados también por la aspiración comparativa que alienta todo el libro. De este modo, si NORI llama la atención sobre las consecuencias que conlleva adoptar una postura funcional (caso canadiense) o formalista (caso italiano) para la organización de la estructura administrativa, ISSALYS apunta a las causas históricas y culturales como determinantes del modo en que la Administración instrumental se desarrolló y evoluciona actualmente en los ordenamientos objeto de estudio.

El resto del libro se articula en dos capítulos, el primero dedicado a la Administración instrumental italiana y el segundo a la canadiense y quebequesa. A ellos se suma un apartado final de «Conclusiones, reflexiones y propuestas *lege ferenda*».

El capítulo I («La regulación jurídica de los entes públicos no territoriales en Italia») parte de una paradójica constatación: el carácter impreciso del concepto *enti pubblici* y, al mismo tiempo, su carácter nu-

clear en la organización administrativa italiana. Sin dejar de hacer notar el debate existente sobre dicho concepto, la autora plantea el estudio de la organización administrativa italiana a partir de la tradicional dicotomía entre Administración directa y Administración indirecta, circunscribiendo su análisis al ámbito estatal.

Dentro de la Administración directa, identifica un núcleo organizativo de base francesa en la figura de los ministerios y, a partir de estos, otras formas organizativas mucho más heterogéneas y especializadas, desarrolladas a medida que así lo han exigido las funciones que progresivamente ha ido asumiendo la Administración pública y que pueden agruparse en tres grandes categorías: las *aziende autonome*, las *agenzie* y las *autorità indipendenti*. Existe una gran heterogeneidad dentro de cada una de estas categorías, lo que conlleva que las fronteras entre ellas tampoco sean claras. Pero, en todo caso, lo peculiar desde la perspectiva del ordenamiento español es que en los tres supuestos se trata de formas organizativas que, aun gozando de una relativa autonomía, carecen en principio de personalidad jurídica, dato que permite, justamente, que pueda hablarse de Administración directa.

Históricamente, las primeras en aparecer serían las *aziende autonome*, en los inicios del siglo XX, gozando de un notable desarrollo durante los años treinta y entrando en declive tras la segunda guerra mundial, hasta su situación absolutamente marginal en la actualidad. La segunda categoría, la de las *agenzie*, conocería un primer y desordenado desarrollo en los años ochenta y primeros noventa, llegando a ostentar

en ocasiones personalidad jurídica propia, si bien serían posteriormente objeto de un intento de ordenación mediante el Decreto Legislativo 300/1999. A partir de dicho momento se intentarían configurar como estructuras incluidas en las organizaciones ministeriales, sin personalidad jurídica pero con cierta autonomía funcional, justificada por el carácter técnico de las funciones llamadas, en principio, a desarrollar (cuestiones medioambientales, de infraestructuras, etc.). No obstante, su misma normativa reguladora amparaba la existencia de *agenzie* con regímenes *sui generis* que solo con la crisis económica iniciada en 2008 parecen haber comenzado a reconducirse a la unidad, dejando a un lado, eso sí, el régimen especial de las «agencias fiscales». En tercer lugar, también en Italia, como en nuestro país, se ha producido la recepción de las *autorità indipendenti*, justificada por el deseo de sustraer del vaivén político la regulación de ciertos sectores especialmente sensibles (protección de datos) o estratégicos (energía, banca, competencia). Sin embargo, la separación entre política y administración que justifica la existencia de estas figuras tampoco ha implicado, necesariamente, que estén dotadas de personalidad jurídica. Su carácter independiente se hace descansar, más bien, en una fuerte autonomía funcional, sin que ello se haya traducido tampoco, por otra parte, en un régimen jurídico común para todas ellas. En relación con todo ello se echa en falta, tal vez, alguna referencia al Derecho de la Unión Europea y a la posible incidencia sobre el ordenamiento italiano del modo en que desde Bruselas y Luxemburgo se han interpretado ciertas exigencias de independencia

para las *autorità indipendenti* que operan en algunos ámbitos.

Por lo que respecta al estudio de la Administración indirecta, que la profesora BOTO vuelve a circunscribir al ámbito estatal, se parte como elemento aglutinador del dato de la personalidad jurídica. A partir de aquí se enfrenta de nuevo al escurridizo concepto de *enti pubblici*, ensayando varias clasificaciones (en atención a la función, a la estructura interna, al origen y a la actividad que desarrollan con carácter prevalente), y a la no menos problemática cuestión de los entes con personalidad jurídica privada instrumentalizados por las Administraciones públicas para la satisfacción de finalidades públicas: sociedades mercantiles, fundaciones y entes de base asociativa.

El capítulo se cierra con un elenco oficial, actualizado a septiembre de 2012, de los entes públicos estatales italianos, elaborado a partir de la clasificación ofrecida por el Instituto Nacional de Estadística Italiano a efectos económicos y estadísticos.

El capítulo II («Los entes funcionalmente descentralizados en Canadá y en Québec») se aproxima al estudio de la Administración instrumental en este país norteamericano y en su provincia francófona, asumiendo, en primer lugar, que el concepto de «Administración instrumental» no existe como tal en sus respectivos ordenamientos. No obstante, y con ciertas cautelas, la autora equipara nuestra noción de Administración instrumental al papel que desempeñan en Canadá y Québec las múltiples e importantísimas formas de descentralización funcional que se han desarrollado en sus territorios.

El estudio distingue entre la organización administrativa federal, común a todo el Canadá, y la organización administrativa propia de la provincia de Québec. Empezando por la primera de ellas, la autora señala que el dato esencial para determinar que nos encontramos ante entes funcionalmente descentralizados, además de su especialización en la persecución de fines públicos en un ámbito sectorial acotado, se encontraría en la sustitución del vínculo general de jerarquía por el de tutela, lo que implicaría el reconocimiento de una cierta autonomía funcional. En todo caso, y como ya se vio que ocurría en Italia, tampoco en Canadá se considera que la existencia de personalidad jurídica sea un elemento ni necesario ni suficiente para crear entes funcionalmente descentralizados.

Con estas premisas, y ante la inexistencia de alguna norma marco que fije los tipos de entes instrumentales que pueden crearse o, al menos, de ciertas pautas en la creación de tales entes que permitan clasificarlos atendiendo a su denominación o régimen jurídico, la única clasificación posible tiene que ser funcional. Esto es, atendiendo al tipo de funciones que realizan tales entes. De este modo sería posible distinguir entre organismos descentralizados con función consultiva, de gestión administrativa, jurisdiccional, de regulación, prestacional y con funciones comerciales, industriales o financieras.

La profesora BOTO analiza minuciosamente estos organismos descentralizados y, lo que resulta especialmente interesante desde la perspectiva española, traza paralelismos entre ellos y los entes institucionales que en España realizan, en su

caso, las mismas funciones. No obstante, la atención y el interés de la autora se centran especialmente en el estudio de ciertas estructuras organizativas canadienses que, aun no constituyendo formalmente órganos funcionalmente descentralizados, sí presentan caracteres instrumentales. Se trata de los *Organismes de service speciaux* u «Organismos especiales de servicio» (OSS), unidades administrativas plenamente incluidas dentro de las estructuras ministeriales que, sin embargo, se encargan de prestar algún servicio atendiendo a criterios de gestión por objetivos. A tal fin, su superior jerárquico, de manera estrictamente voluntaria y sin venir obligado a ello, pacta con ellas una cierta parcela en la que les reconoce autonomía de gestión. El reconocimiento de esta «autonomía oficiosa» tiene la virtud de flexibilizar el ejercicio de ciertas funciones que puedan justificarla pero sin abandonar la estructura ministerial ni crear nuevos órganos con estructuras diversas. Se trataría, de algún modo, de «instancias desconcentradas con algunos rasgos propios de los entes descentralizados» (pág. 150).

El capítulo dedicado a la Administración instrumental (es decir, a la Administración funcionalmente descentralizada) en Canadá se cierra con un epígrafe específicamente dedicado a la organización administrativa de la provincia de Québec. Dadas las especialidades jurídicas de esta provincia, determinadas por la influencia del Derecho francés en su ordenamiento, es posible encontrar algunas peculiaridades, como el hecho de que aquí los entes de la Administración instrumental sí gocen de personalidad jurídica o el hecho de que se les aplique, con carácter

supletorio, el Código Civil provincial. Materialmente, sin embargo, la clasificación de los entes funcionalmente descentralizados coincide en Québec con la clasificación existente en el nivel federal. Ello incluye también una versión propia de las OSS, bajo el nombre de *Unités autonomes de service* («Unidades autónomas de servicio»), que, como peculiaridad, sí que han recibido una cierta atención normativa.

Finalmente, en el apartado de «Conclusiones, reflexiones y propuestas *lege ferenda*», Alejandra BOTO vuelve sobre algunas de las características definitorias de los sistemas de organización estudiados y plantea la conveniencia de tomarlos como punto de partida para una reflexión serena y realista sobre la organización administrativa española.

Por ejemplo, propone profundizar en el concepto de descentralización funcional, de modo que se dé prioridad a la realidad de fondo sobre las clasificaciones formales. Del mismo modo, plantea revisar esa obsesión tan española por dotar de personalidad jurídica a todos los organismos públicos, como si ello fuera un requisito inexcusable para dotarlos de autonomía, cuando, por un lado, no implica necesariamente mayor autonomía (pues ello dependerá de los mecanismos de control que se atribuyan a la entidad matriz) y, por el otro, puede no ser más que un mecanismo de huida a conveniencia del Derecho administrativo y de las garantías públicas inherentes al mismo. Asimismo, señala también los posibles efectos benéficos que podría tener sobre nuestra organización administrativa la utilización de figuras como los OSS canadienses, o de técnicas similares que permitan una mayor eficiencia y flexibilidad

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.