

**Alli Aranguren, Juan Cruz:**  
***Derecho Administrativo y Globalización***  
(Serie Monografías)  
Garrigues Cátedra, Universidad de Navarra  
Thomson, Civitas, 1.<sup>a</sup> edición, 2004

El Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1999) dice que «*la mundialización es más que la corriente de dinero y productos, es la interdependencia cada vez mayor de la población mundial. Y la mundialización es un proceso que integra no sólo la economía, sino, además, la cultura, la tecnología y la estructura de gobierno*».

Administración y globalización (concepto que, en su sentido estricto, no siempre se hace coincidir con el de mundialización, y se asimila más bien a la transferencia internacional de bienes y servicios), dos conceptos que podrían parecer difíciles de articularse conjuntamente, y que, sin embargo, están condenados a entenderse. ¿Cómo poder administrar algo global? ¿Existe alguna fuerza capaz de administrar un fenómeno de tanta magnitud como es la globalización? Ante la inexistencia de un poder mundial capaz de hacer frente a este fenómeno de forma unitaria, la Administración Pública de cada Estado es quien ha de enfrentarse a ello en su territorio. El Derecho administrativo propio de cada Estado necesita adaptarse a los nuevos tiempos y dar respuesta a las incipientes necesidades. Lejos de pensar que el Estado ha llegado a su fin, como algunos han sostenido, quizá sea más real entender que estamos en un proceso de transición a una nueva forma de Estado, ¿cuál? Es difícil de decir, pero ya existen teorías sobre ellos, como las de FUKUYAMA, que se muestra partidario de la construcción de un Estado fuerte capaz de hacer frente a los graves problemas a los que se enfrenta el mundo. En ese Estado fuerte tendrá un papel significativo la Administración Pública, pero aún estamos en los comienzos de la articulación de dicha Administración.

Estamos ante un libro de amplio contenido y estructura compleja, a veces desconcertante, pero no por ello deja de ser claro su entendimiento. Casi

---

★ Letrada de la Asamblea de Madrid.

podríamos pensar que estamos ante dos libros, uno de Economía y otro de Derecho, publicados conjuntamente, si bien la última parte del volumen trataría de aunar los contenidos de las dos primeras.

Tras una breve introducción, se divide la obra en dos amplios capítulos (que bien podrían considerarse libros), que a su vez se subdividen en una pluralidad de subapartados de contenido variado.

Comienza el libro con una **introducción** a lo que dedicará el autor gran parte de su obra, una referencia general al surgimiento del Derecho Administrativo y su posterior evolución a través de las distintas formas de articulación del Estado. Parte para ello ALLI ARANGUREN de la necesidad de tener siempre presente las circunstancias de cada momento histórico para poder conocer la concreta articulación del Estado, del Derecho y de la Administración. Si con mayor o menor retraso, y sin perder su identidad, todos ellos se han adaptado a las exigencias, a veces inciertas y variables, de los nuevos tiempos, otro tanto cabe esperar que suceda en los momentos actuales. En este punto, es indicativa de la opinión sostenida por el autor en toda la obra, en relación con el nuevo marco y el Derecho administrativo, la frase en la que dice que *«la afectación de los cambios socioeconómicos sobre el Estado repercute inmediatamente sobre el Derecho Administrativo que, por su propia naturaleza, está en continua evolución y acredita, mucho más que otras ramas del Derecho, su carácter instrumental»*.

El **Capítulo I** lleva por título «El Derecho Administrativo y la evolución del Estado». Dedicó ALLI ARANGUREN casi la mitad de su obra a la exposición de la evolución del Estado y cómo el Derecho Administrativo se ha ido adaptando a lo que le exigen las nuevas circunstancias. En mi opinión, el autor ha efectuado una exposición excesivamente amplia de esta materia, máxime si tenemos en cuenta que el título de la obra hace que el lector espere encontrarse directamente con un análisis de la situación del Derecho Administrativo en los tiempos presentes. No obstante lo anterior, ha de reconocerse al autor el haber sabido hacer una exposición clara y precisa de la evolución del Estado y del Derecho de la Administración, con múltiples referencias doctrinales y un análisis pormenorizado de las aportaciones de los principales representantes de esta rama de la doctrina jurídica.

En la primera parte del capítulo primero, como pone de relieve su propio título, «El origen histórico del Derecho Administrativo», hace el autor un recorrido por los siglos XIX y XX a través de las distintas formas de articulación del Estado y la adaptación al mismo del Derecho. Comienza su exposición aludiendo al debate histórico en torno a si el Derecho Administrativo surgió con la Revolución francesa (postura sostenida, entre otros, por WEIL y FROSTHOOF) o lo hizo en un momento anterior, en los grandes imperios burocráticos de la antigüedad, para llegar, finalmente a la conclusión de que lo realmente importante es el nuevo camino que comenzó a partir del citado proceso revolucionario en la Europa continental. Gran influencia ejercerán a partir de entonces la Teoría del Estado y las doctrinas constitucionales en la articulación del Derecho Administrativo, incluso cuando éste adquiere su independencia dogmática. Como ya recordara SANTAMARÍA, la rama del ordenamiento jurídico que regula la Administración Pública es, ante todo, un producto histórico, y podría-

mos decir que también sociológico, y únicamente desde estas perspectivas puede comprenderse, teniendo en cuenta, además, que la propia historia y la sociedad del momento serán quienes pongan de relieve la mutación de las instituciones administrativas para adaptarse a las exigencias sociales.

La exposición continúa con la realización de una síntesis, primero, del Estado Liberal de Derecho, para luego analizar, a través de las figuras de HAU-RIOU y O. MAYER, las aportaciones del mismo al ordenamiento jurídico público. Posteriormente, centra el autor la atención en el tránsito hacia el Estado Social de Derecho y su plasmación en las doctrinas del servicio público de DUGUIT y del Derecho público alemán a través de FLEINER. También analiza el Estado Social, su consideración de sistema de distribución y redistribución del producto social, y se detiene especialmente en el análisis de la conocida «procura existencial» de la que hablara FORSTHOFF. Y, finalmente, termina con la referencia al Estado social y democrático de Derecho y la crisis del mismo, centrándose principalmente en las críticas neoliberales, los procesos de creación de espacios políticos y económicos supraestatales y la descentralización funcional y territorial, temas sobre los que volverá reiteradamente a lo largo del libro.

La segunda parte del primer capítulo se titula «Las concepciones funcional y subjetiva del Derecho administrativo». Parte el autor de la definición de las dos facetas que, tradicionalmente, se han manejado para determinar el objeto de esta rama del ordenamiento. A partir de ahí, analiza cada una de ellas. Así, dentro de la faceta funcional, se centra el autor en tratar de dar una visión acerca de la función ejecutiva y las posiciones del Gobierno como director de la política y cabeza de la Administración Pública; realiza una exposición sintética de la figura del servicio público (a la que ya se había referido al hablar de DUGUIT); llama la atención sobre los poderes exorbitantes de la Administración y, finalmente, partiendo de la distinción de LAUBADÉRE entre ordenamiento jurídico y actividad jurídica, y de los planteamientos de ZANOBINI y RIVERO, analiza la función administrativa propiamente dicha; para concluir esta parte con una referencia a la conformación social a través de la exposición de la doctrina de WOLFF.

En cuanto a la concepción subjetiva del Derecho Administrativo, realiza ALLI ARANGUREN un análisis de la misma distinguiendo entre el criterio orgánico, por un lado, y la Administración como sujeto, por otro. En cuanto al primero, señala el autor que la unidad de la heterogénea actividad administrativa proviene del sujeto que la realiza, es decir, del complejo orgánico que se integra en el poder ejecutivo, como sostienen GARRIDO FALLA y MIELE. A continuación, analiza el autor varios aspectos relacionados con la consideración de la Administración como sujeto entre los que destacan la actividad administrativa como actividad que vela por los intereses colectivos; la Administración como complejo orgánico; la Administración como organización, que para GIANNINI es «el aparato del Estado»; y la actuación administrativa en sentido estricto, que según el autor italiano se caracteriza por ser actividad del aparato administrativo, autoritaria y regida por un Derecho propio, el administrativo.

La tercera y última parte del capítulo inicial tiene por título «La unidad del Derecho público en dos maestros franceses», y en ella, ALLI, partiendo de la conexión existente entre las ramas constitucional y administrativa del ordenamiento, realiza una exposición de los planteamientos que VEDEL y RIVERO hicieron al respecto, con especial hincapié en la necesidad de defensa de los derechos humanos, lo cual no deja de ser una consecuencia del propio desarrollo de los mismos acontecido como consecuencia de las dos grandes guerras del siglo XX.

El **Capítulo II**, bajo el título de «Los retos actuales del Derecho Administrativo», es, a mi juicio, la parte más interesante (por resultar más novedosa) de la obra, si bien, como ya señaláramos, tiene un contenido complejo, con importantes referencias económicas. Partiendo de la consideración, no siempre compartida, de que el Estado ha llegado a su culminación en el siglo XX, expone ALLI la tesis, esta vez sí compartida por la mayoría, de que estamos viviendo un intenso período de transición, en el que es necesario adaptar la sociedad y todas sus instituciones, jurídicas o no, a las nuevas exigencias. Estos cambios tienen y tendrán una especial incidencia en la función administrativa, en la medida en que parece constatarse la recuperación de una concepción del Estado relacionada con la ideología liberal, «*cuyo ordenamiento jurídico se expande en un nuevo orden económico que afecta a la disponibilidad de medios, la gestión más eficiente de los mismos desde una mayor presencia de las técnicas económicas de gestión en una valoración económica del Derecho*». El autor, a través de las cinco partes en que se divide el segundo capítulo, tratará de mostrar las líneas por las que parece caminar el ordenamiento administrativo.

La primera parte del capítulo se dedica a la exposición de «La Administración y el Derecho administrativo al inicio del siglo XXI». Si el Derecho moderno se ha caracterizado por su carácter sistemático, su generalidad basada en conceptos abstractos agrupados en categorías y la estabilidad, la nueva configuración del ordenamiento jurídico, o el *Derecho posmoderno* como prefiere llamarlo el autor, se caracteriza por ser un instrumento flexible (dentro de los márgenes que el Derecho admite al respecto) de regulación. El Derecho ha de ser un medio (función instrumental) para gobernar sociedades complejas y que garantice la creación de gobiernos más abiertos y participativos. Entre las consecuencias que se derivan de lo anterior, se destacan en el libro el surgimiento de una pluralidad de fuentes del Derecho (tanto internas como externas, a nivel horizontal y vertical), la adaptabilidad de las normas y su carácter muchas veces técnico.

Esta nueva forma de articulación del ordenamiento jurídico tiene que hacer frente a múltiples aspectos, destacando entre ellos el mantenimiento de una Administración servicial y garante. Como se dice en el libro, a medida que el cambio producido en una sociedad es más profundo, resulta más complicado mantener la neutralidad administrativa, pudiendo llegarse al caso de que la Administración Pública, a través de la tecnocracia, se enfrente al poder político. En cualquier caso, se mantienen principios básicos de la organización del Estado, y entre ellos, la consideración de la Administración como servidora del interés general, siendo conscientes de que éste no deja de ser un concepto jurí-

dico indeterminado, y que será el momento histórico el que determine su concreto contenido en un momento dado. Asimismo, se está insistiendo con especial interés en la necesidad de que la Administración aparezca como garante de los derechos y libertades. A este respecto son significativos los textos constitucionales más recientes, las declaraciones internacionales sobre la materia (así, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000, incluye el derecho a que las instituciones y órganos de la UE traten los asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable), y la propia obra interna del legislador, que tratan de situar al ciudadano como figura central del ordenamiento administrativo (recordemos el art. 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, o la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que, entre otras cosas, asume el contenido de la Ley 1/1998, de Garantías de los Contribuyentes). Y todo ello con independencia de la llamada «huida del Derecho Administrativo» y de la descentralización tanto funcional como territorial de la organización administrativa.

En segundo lugar, centra el autor su atención en *el Derecho administrativo económico*, en la medida en que parece considerar que la economía es el eje en torno a lo que se mueve toda la sociedad. Tras hacer una exposición del origen histórico del llamado Derecho económico, procede luego a referirse a su crisis, puesta de manifiesto principalmente por la escuela económica liberal de Chicago. La globalización, en opinión del autor, ha provocado una reducción y flexibilización de las normas, una pérdida del anterior protagonismo estatal y de su poder en beneficio de otros ámbitos de decisión en una suplantación del Derecho nacional por el supraestatal.

Existiendo actualmente una sociedad globalizada, que tiende a la máxima libertad y a la reducción del papel de los poderes públicos, se constata que la Administración pierde protagonismo en la vida económica, incrementando, en cambio, las actividades de policía administrativa y de fomento de la actividad de los particulares. No obstante lo anterior, se mantienen intervenciones que implican acciones positivas a costa de los ciudadanos titulares de bienes de los que el ordenamiento jurídico exige que cumplan una función social (recordemos el art. 33.3 de nuestra Constitución), y también es preciso no perder de vista que los Estados, en uso de su soberanía, se han sometido a regulaciones realizadas por organismos internacionales y regionales (OMC, UE,...) para hacer razonable la integración económica regional y global. Realiza ALLI una sintética exposición del modelo económico de la Constitución de 1978 y de la libertad de empresa y la actuación pública empresarial, haciendo referencia al régimen jurídico impuesto al respecto por la Unión Europea. En relación con ésta, llama la atención el autor sobre el principio de subsidiariedad aplicado a la actividad pública económica.

Como tercera parte del capítulo segundo, expone el autor *las tendencias económicas y sociales de la posmodernidad*. Comienza su exposición, una vez más, con una referencia a los profundos y múltiples cambios en los que está inmersa la sociedad actual, y dedica unas cuantas páginas a profundizar en el análisis de la corriente neoliberal imperante. Dicha corriente presenta varias líneas

que la fundamentan, así, la neotecnocracia, la competitividad, la tecnología, la desintegración de los vínculos sociales y el rechazo de lo público frente a lo privado. Todo ello ha propiciado la globalización, término a cuyo análisis se dedica buena parte del capítulo segundo. En efecto, elabora ALLI una completa síntesis del fenómeno globalizador, con referencia a los principales autores que se han dedicado a su estudio (GIDDENS, OMAHE, SOROS,...) y de las aportaciones efectuadas por los distintos organismos internacionales. La globalización, no obstante, ha sido también objeto de críticas, que se recogen en la obra analizada y entre las que el autor destaca la pérdida del papel del Estado. En este sentido, el Fondo Monetario Internacional ha aludido a las reformas de segunda generación, que buscan fortalecer las instituciones públicas y su transparencia, la regulación de los mercados y los servicios públicos, etc.

Este apartado tercero finaliza con una serie de referencias a la regionalización, la defensa de las identidades y la superación del Estado-Nación y a la conciencia ambiental que se está desarrollando a nivel mundial (recordemos el concepto de desarrollo sostenible) y que es sin duda una de las principales líneas de expansión del Derecho administrativo y de la actuación de las Administraciones Públicas a todos los niveles.

El cuarto apartado del capítulo segundo se dedica al análisis de una materia que, quizá por poco conocida en nuestro ámbito cultural, resulta llamativa al lector: *el Análisis económico del Derecho (AED)*. Éste es el método que ha sido utilizado, fundamentalmente, para realizar la crítica al Derecho económico y a sus fundamentos ideológicos. Por medio del mismo, se apoyan las tesis relativas al predominio del mercado y el rechazo del intervencionismo estatal por considerarlos económicamente más eficientes. El AED parte de considerar que el Derecho tiene un valor económico que puede analizarse, al ser un instrumento regulador de conductas individuales y sociales. En cualquier caso, lo cierto es que el AED, surgido en las escuelas de Yale y Chicago, apenas ha tenido incidencia en el ámbito del Derecho continental europeo. No obstante, algunos de sus planteamientos podrían ser útiles en su aplicación al Derecho en general y al orden administrativo económico en particular, al ayudar a superar ciertas dificultades, como las relativas a los contratos administrativos afectados por los flujos financieros, el reparto de riesgos y la localización de sus oportunidades, etc. Pero siempre respetando los principios rectores del orden jurídico.

El capítulo segundo finaliza con una amplia exposición de *las adaptaciones del Estado y la Administración* a las nuevas necesidades. Probablemente no esté ocurriendo nada que no haya sucedido en otros momentos de la historia, pero lo que sí es cierto, es que los cambios se están sucediendo a una velocidad y con una intensidad mayor por los propios avances tecnológicos. La transformación del Estado se realiza según el tipo de sociedad que se quiera establecer o mantener en las democracias consolidadas. Todo ello en un contexto político e institucional nuevo, como es el de la construcción de nuevos espacios, entre nosotros la Unión Europea, en el que es preciso determinar cuestiones tales como el alcance de las soberanías, las normas de integración, etc. Como consecuencia de la globalización económica, los Estados y las Administraciones de los

mismos siguen teniendo un papel significativo, que determina la necesidad de un orden jurídico administrativo que haga frente a los nuevos retos.

Entre los conceptos que están vinculados a la globalización y que por ello están siendo objeto de una reformulación está el de gobernanza, asumido tanto por las instancias internacionales (UE, ONU...) como por los propios Estado. La gobernanza hoy ha de entenderse, según ALLI, como «*proceso de transformación del modo de gobernar caracterizado: a) por superar la exclusividad de los poderes públicos en la gestión de los asuntos públicos dotados de potestades exorbitantes y de una capacidad coercitiva sobre la sociedad, y b) por reconocer la pluralidad de agentes sociales con posibilidad de intervenir en los asuntos públicos e interdependencia entre los mismos, de modo que su asociación implique su participación y cooperación en la toma de decisiones, la gestión y las responsabilidades*». Analiza el autor con cierto grado de detalle el concepto de gobernanza desde las perspectivas europea y neoliberal.

Se dedican también unas páginas del libro al estudio de la organización en redes del mundo actual. Se considera que «*las redes son instrumento de definición y gestión de políticas, programas y proyectos públicos por medio de procesos de articulación de las relaciones interestatales, intergubernamentales e intersociales*». Cualquier análisis de las múltiples redes existentes (por ejemplo, las políticas y de cooperación intergubernamental) muestra que las mismas han establecido una nueva forma de relación entre los poderes públicos, y de éstos con la sociedad, basado siempre en el principio de la cooperación y la coordinación para conseguir los objetivos comunes o compartidos.

Si la globalización alude generalmente a ideas económicas, lo cierto es que también se está produciendo una globalización jurídica. No podemos hablar de la existencia de un Derecho mundial, pero si se ha avanzado, lenta pero considerablemente, en el Derecho internacional (sobre todo en el ámbito de los derechos humanos), siendo notable este avance en Europa y, fundamentalmente, en la Unión Europea. Señala el autor que se ha producido un cambio de paradigma en relación con la capacidad normativa del Estado, en la medida en que en el mismo se multiplican los centros productores de normas y, asimismo, se ve afectado por normas internacionales. En opinión de ALLI ARANGUREN, los desafíos a los que se hacen frente por los juristas en la actualidad se refieren principalmente a la existencia de una pluralidad de procesos de internacionalización del Derecho, que crean confusión y a que el ordenamiento jurídico trata de caminar hacia su unificación, uniformidad y armonización en muchas materias, olvidando que una misma norma no siempre produce los mismos resultados en todas las sociedades.

En concreto, el Derecho administrativo puede considerarse que está afectado por una crisis, en cuanto que no se adapta a las nuevas exigencias, crisis que quizá sea mayor en los Estados que realizaron una adaptación más radical a los postulados del Estado Social, al seguirse hoy una línea aparentemente inversa. Básicamente, la citada crisis afecta a su sistema normativo (es necesario que se adapte a la heterogeneidad y complejidad de fuentes creadoras del Derecho), al competencial (en la medida en que existen ámbitos de decisión supra e infraestatales) y al orgánico, puesto que «*se trata de reestructurar los orga-*

*nismos y sistemas públicos en sus principios, su cultura, su responsabilidad para conseguir con la mayor eficiencia económica la mayor eficacia en la gestión». A las anteriores consideraciones podemos añadir que las Administraciones Públicas han de dar respuesta a problemas que sin surgir en el interior del Estado, están, sin embargo, condicionando de alguna forma su capacidad de actuación (pensemos en la inmigración o en el medio ambiente).*

Podemos concluir recordando que la historia es un cambio constante al que han de hacer frente las sociedades para lograr su pervivencia en el tiempo. Sólo adaptándose a las nuevas exigencias, pero respetando y ahondando en los valores considerados superiores e inderogables y que tanto ha costado conseguir, será posible perfeccionar el camino que comenzó a caminarsé hace más de dos siglos.