

zar las iniciativas valiosas. Y menos cuando siempre se está a tiempo de ampliar e incorporar modificaciones con posterioridad. Es esta última —y ello no puede negarse— la única forma de que la ciencia avance.

Beatriz SETUÁIN MENDÍA
 Área de Derecho Administrativo
 Universidad de Zaragoza

ESTEVE PARDO, José: *Técnica, Riesgo y Derecho. Tratamiento del Riesgo Tecnológico en el Derecho ambiental*, Ariel, Barcelona, 1999, 222 págs.

1. El escenario tecnológico conforma de modo creciente los distintos ámbitos de la vida social y económica, emplazando al Derecho, y en particular al Derecho administrativo, a ofrecer una respuesta adecuada a los distintos riesgos e inseguridades que se generan en el seno de la sociedad contemporánea y, en especial, los que comportan una repercusión en el medio ambiente. El autor nos advierte, desde un primer momento, de la significación y trascendencia de este reto al decir que «de la misma manera que, como se ha dicho, el Estado social venía a corregir los riesgos sociales del sistema capitalista y pretende crear el marco de un capitalismo controlado, el Estado contemporáneo ha de hacer frente a los riesgos tecnológicos de la sociedad industrial y prever el instrumentalario para dominar los excesos de ésta» (pág 71).

Desde una perspectiva histórica, es obvio que esta función de prevención de riesgos del progreso técnico a cargo del Estado y de sus Administraciones no es una novedad; precisamente la Policía administrativa y sus diversas técnicas de actuación (autorizaciones, órdenes, comprobaciones, sanciones y demás medidas alumbradas) constituyen una de las piezas básicas del Derecho administrativo, que han enfrentado y disciplinado las múltiples facetas que en el orden funcional, técnico y ambiental ha planteado el progreso industrial en los siglos XIX y XX. Pero ha sido precisamen-

te el componente medioambiental el que ha permitido tomar consciencia de que nos encontramos ante un cambio de escala respecto a una situación que hasta hace unos veinte años se consideraba relativamente manejable. En la actualidad, la crisis medioambiental ha adquirido unas proporciones que exigen drásticos cambios en los planteamientos y en las técnicas de actuación. Como destaca el autor, los riesgos que hoy día plantea el progreso industrial y técnico ya no pueden ser vistos como una «molestia» puntual, con incidencia en un entorno fácilmente determinable y controlable por medios técnicos correctores, impuestos por vía autoritaria, y como una decisión legitimada exclusivamente en atención a la prevalencia de los intereses generales, tal como lo venía haciendo la Policía administrativa. Los nuevos hechos no evidencian simplemente una crisis de la institución de la policía o de la autorización de policía que puede superarse a medio plazo con retoques parciales. Lo decisivo, y a la vez novedoso, es constatar el desbordamiento de la Administración pública ante estos nuevos fenómenos, al punto que el autor denuncia: «y es que mientras la Administración muestra sus limitaciones para dominar la complejidad técnica y el ordenamiento jurídico para regularla, se observa un proceso de racionalización, organización, sistematización y fortalecimiento en definitiva, del sector de las entidades privadas de control técnico, por un lado, y también del régimen que configuran las normas técnicas, por otro» (pág. 108).

2. La antaño poderosa Administración, depositaria de la autoridad y de los conocimientos técnicos, a través de sus organizaciones y cuerpos especializados, se ve hoy desplazada por poderosas organizaciones privadas que se convierten en portadores de una legitimación técnica que imponen no sólo al sector privado, sino a la propia Administración en cuanto ésta ejerce, al menos formalmente, sus potestades de policía. Aun cuando, por razones de coincidencia de circunstancia histórica, pudiera pensarse que el fenómeno que se denuncia coincide con el proceso de

las privatizaciones económicas, huida de Derecho Administrativo o drásticas reducciones de empleo público por razones presupuestarias, en realidad tiene raíces distintas y obedece a una lógica propia aunque no exenta también de preocupación e inquietud. ESTEVE PARDO apunta como factores principales de este nuevo fenómeno: la aspiración a la autorregulación del sector industrial; liberación de sus propias responsabilidades por las Administraciones públicas mediante la cesión o atribución de funciones públicas; y el respaldo vigoroso del Derecho Comunitario europeo con vistas a la consolidación del mercado único, para lo cual la seguridad y homologación de los productos industriales es clave. La matriz de este cambio de modelo que progresivamente se está introduciendo en nuestro Ordenamiento jurídico obedece a experiencias y organizaciones perfiladas fundamentalmente en Alemania y que el autor describe en sus grandes líneas al comparar los distintos esquemas que han presidido en Europa la articulación de la técnica y sus operadores fundamentales: los Ingenieros; el modelo francés y español (integración del técnico en la Administración como funcionario); el modelo anglosajón (privatización del control de los riesgos, complementada por un sistema de seguros), y el modelo alemán (autocontrol de las empresas e ingenieros a través de un sistema de asociaciones a nivel regional y nacional, reconocidas por la Administración, dando así vida a un sistema de control privado con efectos públicos).

Los interrogantes que este cambio de modelo, impulsado por la experiencia europea, plantean en el orden organizativo no dejan de ser inquietantes en nuestra realidad. El autor no analiza las condiciones estructurales y profesionales bajo las que se está desarrollando este cambio de modelo, posiblemente por no formar parte de su enfoque, que se circunscribe a los aspectos dogmáticos, aun cuando no deja de apuntar algunos perfiles de las disfunciones en torno a los sistemas de colaboración privada instrumentados por vía de autorización o, por el contrario, conforme al sistema concesional, que, entre otros as-

pectos, restringe el número de partícipes en el proceso. La falta de estudios solventes en nuestro panorama sobre sociología administrativa impone siempre cautela en la emisión de juicios, pero la experiencia pone de relieve que estos cambios de modelo que en su trasfondo afectan a intereses profesionales y corporativos desembocan siempre en nuestra realidad administrativa en una descapitalización funcional de las Administraciones públicas, que a su déficit inicial de especialistas se ven ahora privadas del personal con experiencia en la materia, que por razones retributivas va precisamente a nutrir los cuadros principales de las nuevas organizaciones privadas.

Lo decisivo, sin embargo, de estos nuevos planteamientos son las repercusiones que el control atribuido a los privados comporta en el procedimiento administrativo autorizatorio y en la responsabilidad patrimonial. El autor analiza con profundidad estas cuestiones, pasando revista a temas capitales como: título de atribución de control; implicación de los intereses públicos y de terceros; alcance del ejercicio de la función de control, que en algunos casos es tal su relevancia (auditorías y ecoauditorías) que puede comportar la innecesariedad de la propia autorización; imputación de la responsabilidad de los actos de control, verificaciones y régimen periódico de inspecciones, etc. En el trasfondo de este escenario se sitúan los dos temas protagonistas de la trama: las Normas Técnicas y «el estado de los conocimientos científicos y técnicos». Respecto a la primera cuestión se interroga por las relaciones entre dichas normas técnicas —a las que el autor niega su condición de normas jurídicas— y el Ordenamiento jurídico, pasando revista a las principales concepciones sobre las mismas, inclinándose por las que equiparan su eficacia a un dictamen pericial anticipado. La incidencia del estado de la técnica o de los conocimientos científicos para las decisiones administrativas es ya un tema con abundantes antecedentes y planteamientos en el panorama del Derecho administrativo clásico, pero en cualquier caso la naturaleza de los nuevos riesgos, y en particular

los de carácter ambiental, ha situado esta cuestión en primera línea de investigación jurídica, especialmente en el tema clave de la responsabilidad, su imputación, nexo de causalidad, etc.

Como puede desprenderse de esta apretada síntesis de su contenido, la obra de ESTEVE PARDO constituye una de las más valiosas aportaciones a nuestra doctrina del Derecho administrativo de los últimos años por su acertado planteamiento y tratamiento, así como por las sugerencias que esboza y vías de investigación que abre sobre una problemática que está destinada en los próximos años a convertirse en centro de atención doctrinal y jurisprudencial. El enfoque iusadministrativista se completa con dos capítulos de Teoría general del Derecho que refuerzan el valor de la obra y su interés para las demás disciplinas académicas. El primero de ellos hace referencia al complejo tema que se aborda, sin embargo, con una excelente síntesis sobre el «progreso tecnológico y sociedad del riesgo», en el que se combinan las reflexiones de técnica jurídica con las derivadas de las concepciones de la sociología política en torno al riesgo tecnológico y sus manifestaciones en la sociedad actual.

Martín BASSOLS COMA

FUENTETAJA PASTOR, Jesús: *Función Pública Comunitaria*, Marcial Pons, Madrid, 2000, 634 págs.

El objeto de estudio de la presente obra es el régimen jurídico del personal que trabaja al servicio de las Instituciones de las Comunidades Europeas. El autor divide a su obra en cuatro títulos: el primero lo denomina «El sistema de Función Pública de las Comunidades Europeas»; el segundo, «La carrera de los Funcionarios Comunitarios»; el tercero, «Derechos y obligaciones», y, por último, el cuarto es «El contencioso de la Función Pública Comunitaria».

El autor aborda de una manera completa el sistema funcional comunitario, abordando desde el ingreso en la

misma, pasando por las causas de extinción de la relación funcional, los aspectos retributivos, la carrera funcional y, por supuesto, por los procedimientos disciplinarios. Por lo manifestado, estamos ante una obra completa sobre el mundo burocrático de las Comunidades Europeas.

La Administración comunitaria es una organización de carácter supranacional, lo que determina que su estructura de personal está condicionada por ese hecho fundamental y por los siguientes principios: el de igualdad, el de proporcionalidad, el respeto a los derechos adquiridos, derecho a la defensa con asistencia de abogado y de procedimiento contradictorio, protección de la confianza legítima, el de seguridad jurídica y el de buena administración. Todos estos principios son en buena parte obra de los Abogados Generales, fundamentalmente franceses y alemanes, que diseñaron el actual modelo de personal de las Instituciones comunitarias, ya que la normativa que regula el tema de los funcionarios comunitarios es en buena parte obra de los Tribunales comunitarios.

Las personas que prestan servicio en el ámbito comunitario pueden ser: personal, esto es, funcionarios; agentes, que pueden ser temporales o auxiliares, y agentes locales y consejeros especiales; además, cabe la posibilidad que haya personal exterior, que suele ser generalmente personal de las Administraciones de los países miembros; por último, existe un colectivo de personas que prestan su servicio a las Instituciones pero sin formar parte de su personal.

Por una evidente razón de espacio, en la presente reseña nos vamos a dedicar a los funcionarios, de acuerdo a lo establecido en el artículo 212 del TCEE, y actualmente en el artículo 283, que establece: «El Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta a las demás instituciones interesadas, establecerá, por mayoría cualificada, el estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a los otros agentes de dichas Comunidades». Aunque la definición más completa es la que se encuentra en el artículo primero de su Estatuto, aprobado por el Regla-