

municipales. Esta red institucional encuentra su complemento en la Administración periférica del Estado y las Comunidades Autónomas pluriprovinciales y las Audiencias Provinciales; conectando la realidad y las demandas ciudadanas con la Administración autonómica y estatal. La materialización efectiva de la autonomía local, a todos sus niveles, exige del adecuado soporte financiero, alejado de los actuales esquemas de subvenciones estatales y autonómicas, y marcado por la participación de las Entidades locales en los tributos recaudados por el Estado y las Comunidades Autónomas, con la necesaria participación de los niveles intermunicipal y supramunicipal.

Como conclusión, coincidimos con el autor en la necesidad de reorganizar el régimen local, con la incorporación de los principios de la *gobernanza* y la buena administración. En esta obra se muestran las alternativas de futuro sobre las que se debiera asentar la profunda reforma que necesita la Administración Local española. El desfase entre los Entes locales y las instituciones centrales y autonómicas es una muestra más de la prevalencia del centralismo, de la Administración General del Estado y de las propias Comunidades Autónomas, en detrimento de la participación del ciudadano y de la incorporación de sus necesidades en la gestión pública. Con las aportaciones del profesor SÁNCHEZ BLANCO, se abren nuevas perspectivas para el diseño de un coherente esquema normativa de la Administración local, autonómica y estatal.

M.^a Remedios ZAMORA ROSELLÓ
Universidad de Málaga

SUNSTEIN, Cass R.: *Laws of Fear. Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, 234 páginas.

Durante los últimos años se han publicado cientos —quizás miles— de artículos y libros en los que se analiza el principio de precaución. Alemanes, ingleses, franceses, italianos, españoles, portugueses, belgas, holandeses, austríacos, sui-

zios, americanos del Norte, sudamericanos, australianos, orientales... juristas, economistas, politólogos, sociólogos, filósofos, médicos, biólogos, farmacéuticos, químicos... Todos ellos y muchos más se han ocupado con profusión del tema. Resulta muy complicado encontrar otra idea surgida del mundo jurídico que, en tan poco tiempo, haya suscitado tanta atención en tantos países por parte de los cultivadores de tantas disciplinas científicas.

El fulgurante éxito mundial logrado por el principio de precaución obedece seguramente a dos circunstancias. La primera es que se presenta como el instrumento con el que se pretende resolver uno de los más serios problemas a los que se enfrenta el hombre en la actualidad: cómo actuar frente a los grandes riesgos tecnológicos, caracterizados por su extraordinaria magnitud, por la incertidumbre acerca de su acaecimiento y por su «explosividad social». La segunda es, paradójicamente, la extrema indeterminación de este atractivo principio. El hecho de que no exista un mínimo consenso acerca de su significado propicia que por todas partes aparezcan estudios en los que se nos explica el origen, la evolución, la naturaleza, el contenido y la importancia revolucionaria del principio. La gran mayoría se limita a repetir lo que otros han dicho antes, aunque también hay quien aporta su granito de originalidad ofreciéndonos su particular versión. Y sólo unos pocos son autores de contribuciones realmente útiles e interesantes.

El libro de SUNSTEIN se eleva muy por encima del mediocre nivel en el que se sitúa la mayoría. Ello se debe, en buena medida, a que el autor, para desarrollar sus argumentos, parece utilizar sistemáticamente los mejores y más recientes conocimientos empíricos proporcionados por las ciencias que con mayor profundidad y rigor han estudiado cómo se comportan realmente los hombres en situaciones de riesgo. Un dato significativo es que, a pesar de que el autor es un jurista, profesor de la *University of Chicago Law School*, casi todas las obras que cita en las notas al pie de página han sido escritas por economistas y psicólogos de primerísima fila en las más prestigiosas revistas especializadas de sus respectivas

disciplinas. Es más, SUNSTEIN ha escrito y editado en colaboración con algunos de ellos varias publicaciones sobre estos y otros temas relacionados¹. Nada que ver, pues, con el tono superficial y especulativo exhibido por la doctrina mayoritaria.

La obra recensionada recoge, con alguna que otra modificación —en especial, con supresión de abundantes citas y detalles técnicos—, varios trabajos anteriores en los que el autor abordaba temas estrechamente relacionados². El hilo conductor es el (excesivo) miedo que los ciudadanos sentimos ante determinados riesgos, así como las consecuencias que para el Derecho se derivan de esta circunstancia. Diversos factores psicológicos y sociales provocan que en ocasiones los ciudadanos tengamos una percepción «distorsionada» de los peligros a los que estamos expuestos. Mientras que unas veces somos excesivamente optimistas y no estamos lo suficientemente preocupados por determinados riesgos, otras veces hacemos justamente lo contrario: los sobre-

dimensionamos y tenemos más miedo del que deberíamos tener. Esto último es lo que suele ocurrir cuando percibimos la posibilidad de que se produzcan daños catastróficos y la probabilidad de que ello ocurra es (en opinión de los expertos) ínfima, sobre todo cuando los sucesos dañinos son fácilmente visualizables y están impregnados de una gran emotividad.

Es precisamente en estas situaciones donde, de un tiempo a esta parte, suele invocarse el principio de precaución, que obligaría a los poderes públicos a neutralizar los graves e inciertos riesgos que se ciernen sobre determinados bienes jurídicos protegidos. SUNSTEIN, en cambio, considera que este principio —al menos en su versión «fuerte»— no constituye un buen criterio de decisión. La razón es que esos riesgos graves e inciertos aparecen por doquier, son de imposible eliminación. Las regulaciones establecidas para neutralizarlos crean a su vez nuevos riesgos, que pueden ser incluso peores que los que se trata de evitar.

Así las cosas, SUNSTEIN explora, sin carácter exhaustivo y con rigor y profundidad desiguales (se nota que se trata de un libro formado por agregación de materiales diversos), otras posibles soluciones. El autor, que a estos efectos no muestra mucha confianza en la información a los ciudadanos y en la participación de los mismos en los procedimientos de elaboración de las decisiones públicas riesgosas³, defiende que se otorgue mayor poder a instituciones aisladas de las presiones del público, deteniéndose singularmente en el estudio de la relevancia de que en esos procedimientos deben jugar los análisis de costes y beneficios —basados en el cálculo de lo que están dispuestos a pagar los ciudadanos para evitar los riesgos en cuestión—, así como los criterios que los expertos deben tener en cuenta para efectuar dichos análisis. El aire tecnocrático y paternalista que se respira a lo largo del libro es fácilmente apreciable.

De hecho, el autor postula explícita-

¹ Sirvan como ejemplos los estudios elaborados con los psicólogos Daniel KAHNEMANN (Premio Nobel de Economía en 2002) y David SCHKADE: «Assessing Punitive Damages (with Notes on Cognition and Valuation in Law)», *Yale Law Journal*, 107, 1998, págs. 1071 y ss.; «Deliberating about dollars: The severity shift», *Columbia Law Review*, 100, 2000, págs. 1139 y ss.; «Predictably incoherent judgments», *Stanford Law Review*, 54, 2002, págs. 1153 y ss.; «Is incoherence outrageous?», *Stanford Law Review*, 54, 2002, págs. 1293 y ss. De estos dos últimos estudios también es coautora la psicóloga Ilana Ritov.

² En concreto: «Deliberative Trouble? Why Groups Go to Extremes», *Yale Law Journal*, 110-1, 2000, págs. 71-119; «The Law of Group Polarization», *The Journal of Political Philosophy*, 10-2, 2002, págs. 175-195; «Probability Neglect: Emotions, Worst Cases, and Law», *Yale Law Journal*, 112, 2002, págs. 61-107; «Beyond the Precautionary Principle», *University of Pennsylvania Law Review*, 151, 2003, págs. 1003-1058; «Fear and Liberty», *Social Research*, 71-4, 2004, págs. 1-30; «Valuing Life: A Plea for Disaggregation», *Duke Law Journal*, 54, 2004, págs. 385-445; y, con Richard H. THALER, «Libertarian Paternalism Is Not an Oxymoron», *University of Chicago Law Review*, 70-4, 2003, págs. 1159-1202.

³ Véase la crítica de Dan M. KAHAN/Paul SLOVIC/Donald BRAMAN/John GASTIL, «Fear and Democracy or Fear of Democracy?: A Cultural Evaluation of Sunstein on Risk», *Harvard Law Review*, 119, 2006, págs. 1071 y ss.

mente una suerte de «paternalismo libertario». Se trata de que el Estado, respetando siempre la libertad última de elegir de los individuos (de ahí el adjetivo libertario), aproveche los conocimientos científicos acerca de los diversos efectos que sobre la conducta humana tienen las distintas maneras en que puede presentarse la elección para influir en ella y dirigirla en el sentido considerado por el Estado más conveniente para el bienestar de los mismos (de ahí el sustantivo paternalismo), compensando de este modo las distorsiones que en sus percepciones, preferencias y elecciones provocan a veces determinadas circunstancias.

Particularmente interesante nos ha parecido el último capítulo del libro, en el que se aborda la licitud de las medidas restrictivas de la libertad adoptadas precautoriamente para proteger la seguridad nacional en situaciones que han desencadenado un intenso miedo entre la población. Piénsese en los ciudadanos americanos de ascendencia japonesa encarcelados tras los ataques a Pearl Harbor, así como en los supuestos terroristas encarcelados en Guantánamo por su supuesta implicación en los atentados del 11 de septiembre de 2001. El autor advierte que, por diversos factores psicológicos y sociales, es muy probable que en estos casos se perciba por parte de los ciudadanos y de los poderes públicos la existencia de un riesgo para la seguridad nacional demasiado elevado, que acabe provocando limitaciones de la libertad desproporcionadas. Este peligro resulta especialmente grave en supuestos como los citados a modo de ejemplo, en los que las restricciones se imponen con carácter muy selectivo sobre grupos minoritarios y estereotipados, que carecen de la fuerza política necesaria para defenderse y que están lo suficientemente definidos como para que los demás ciudadanos no perciban riesgo alguno de verse afectados. La generalidad de una medida restrictiva —señala perspicazmente el autor— constituye una importante garantía contra los abusos y la arbitrariedad, puesto que difícilmente podrá ser impuesta si la mayoría de los ciudadanos que la sufren no está convencida de que hay buenas razones que la justifican.

SUNSTEIN sostiene que, para contrarres-

tar el peligro que encierran estas medidas selectivas, los Tribunales deberían juzgarlas con extraordinario rigor; exigiendo razones especialmente sólidas y pruebas especialmente evidentes que las respalden. Pero, por encima de todo, no deberían considerarlas válidas a menos que las mismas cuenten con una inequívoca habilitación del legislador. La argumentación desarrollada por el autor para justificar esta reserva de ley es realmente interesante. Es muy razonable pensar que las autoridades administrativas encargadas de adoptar esas medidas no representen el amplio espectro de puntos de vista que sobre el problema existen en la sociedad. Muy al contrario, lo normal es que compartan más o menos los mismos puntos de vista, marcos y referencias. Es por ello muy probable que en sus deliberaciones y actuaciones se produzca el fenómeno conocido como polarización del grupo (*group polarization*), de manera que aquellos tiendan a extremar sus convicciones iniciales —favorables a la adopción de medidas de seguridad— en detrimento de las razones y evidencias que abogan en sentido contrario. Este fenómeno difícilmente se producirá en el seno del poder legislativo. Debido a la cantidad y a la pluralidad de las personas que lo integran, es mucho más probable que alguna de ellas pueda hablar públicamente en favor de los afectados, impidiendo así que el grupo se polarice.

Gabriel DOMÉNECH PASCUAL
Doctor en Derecho
UCH-CEU, Valencia

VV.AA.: *Derecho Administrativo. Parte Especial* (Dir: JOSÉ BERMEJO VERA), 6.ª ed., Editorial Thomson-Civitas, Madrid, 2005.

I. Con gran alegría hemos recibido la publicación de una nueva edición del *Derecho Administrativo. Parte Especial*, obra colectiva dirigida por el profesor de Zaragoza JOSÉ BERMEJO VERA.

La alegría está justificada si tenemos en cuenta que esta excelente obra se ha