

propone que la solución puede estar en aclarar regulándolo el régimen de eficacia de la declaración de invalidez de los actos administrativos.

El abuso del legislador de la categoría de la nulidad de pleno derecho se traduce en un aumento de la inseguridad jurídica que puede traer consecuencias más nocivas que el acto nulo de pleno derecho, concluye de manera sintética el autor de esta monografía de indudable valor y calidad.

El libro está escrito es un correcto castellano con claridad y sencillez y se hace de fácil lectura. Además, es de gran utilidad por su contenido práctico, por lo que no nos queda sino aconsejar vivamente su lectura para todo aquel que quiera adentrarse en el conocimiento de esta materia, así como para aquellos que quieran actualizarse o volver a recordar aspectos tan importantes del derecho administrativo.

*Antonio Calonge Velázquez*  
Universidad de Valladolid

LUC ROUBAN: *Les raisons de la défiance*. París, Les Presses de Sciences Po, 2022, 176 págs.

El politólogo Luc Rouban acaba de publicar su obra, titulada *Les raisons de la défiance*, en la editorial Les Presses de Sciences Po. Conviene recordar que el autor es director de investigación del CNRS en el CEVIPOF. Sus investigaciones se centran en las transformaciones del sector público en Europa y, en particular, en las mutaciones de la función pública y la reforma del Estado. Se detiene especialmente en las relaciones entre la Administración y la clase política, el trabajo de los funcionarios y la sociología de las élites. Para ello, recurre a la historia, la sociología del trabajo y el análisis electoral. Sus trabajos actuales consisten en un estudio comparativo de los cuadros de la función pública y del sector privado, de cara a explicar las nuevas relaciones entre las instituciones y su historicidad y las preferencias sociopolíticas de los actores. Es autor, entre otros libros, de *Le paradoxe du macronisme* (2018), *La matière noire de la démocratie* (2019) y *Quel avenir pour les maires?* (2020).

En la introducción de la presente obra, Rouban indica que, a pesar de disponer de un Estado de bienestar sólido y de una democracia asentada, Francia se caracteriza por un alto nivel de desconfianza de los ciudadanos en las instituciones políticas, lo que confirman las encuestas llevadas a cabo en 2020 y 2021 a través del Barómetro de la confianza política. Estas encuestas, concebidas en una óptica comparativa, «permiten poner de manifiesto las raíces de esa desconfianza» (pág. 9), que no es reducible a una decepción ante las expectativas generadas ni a una falta de resultados. De hecho, la crisis de la desconfianza que prevalece en el Hexágono traduce el «debilitamiento del zócalo normativo construido por el proyecto republicano [que está] suficientemente presente en la memoria política como para ofrecer un horizonte de sentido» (pág. 10).

En el primer capítulo, titulado «Una crisis política», el politólogo galo subraya que las encuestas muestran que, a pesar de la presencia tutelar del Estado, «el nivel de confianza de los [ciudadanos] en la acción del gobierno es menor de lo que podemos observar en Alemania o el Reino Unido» (págs. 13-14). Esta cuestión no es nueva, ya que «la democracia supone, por definición, el control de los electos y, por lo tanto, un cierto grado de circunspección en la manera en que gestionan las cuentas públicas, dirigen el Estado y defienden [...] el interés general» (pág. 15). No en vano, a partir de los años setenta, la cuestión de la confianza cobra fuerza con el cuestionamiento de la democracia representativa, a la vez por el auge de los movimientos sociales y el declive de la participación electoral y del compromiso cívico.

Las encuestas muestran que, «mientras el nivel de confianza en las grandes instituciones de servicio público es muy elevado [...], aquel en las instituciones políticas, entendidas en un sentido amplio que incluye no solamente los electos sino también los partidos y los medios de comunicación, es particularmente bajo» (pág. 18). Estos datos traducen el hecho de que Francia se ve afectada por la «mediocridad democrática» (pág. 18), dado que una proporción notable de la población desconfía de los electos y una parte significativa considera que la democracia disfunciona y los ciudadanos no pueden incidir verdaderamente en la vida política.

Según el autor, ese nivel de desconfianza no se explica por los resultados económicos, puesto que unas diferencias reseñables existen entre países europeos cuyas economías son comparables. Las arquitecturas institucionales tampoco explican estos niveles de desconfianza o de sensación de que la democracia funciona mal. La explicación culturalista «tampoco consigue aclarar las diferencias que separan los niveles de confianza» (pág. 20). En realidad, la cuestión compleja de la confianza política se plantea en relación al pasado y a las concepciones de la vida pública. En el Hexágono, dicha crisis «sigue estando poderosamente asociada a la fractura democrática que opone los que defienden los mecanismos de la democracia representativa y los que buscan superarlos para incrementar el poder directo de los ciudadanos sobre las decisiones políticas, a través del referendo, las técnicas de democracia participativa, e incluso la posible revocación de los electos durante sus mandatos» (pág. 21). Lo cierto es que la sensación de distancia social con las élites dirigentes alimenta esa desconfianza.

En Francia, la historia del antiparlamentarismo es antigua y se han producido varias revoluciones violentas en nombre de la libertad y de la igualdad republicana (pág. 33). Asimismo, las diferencias entre las categorías populares y favorecidas son pronunciadas, de modo que «la cuestión democrática en Francia se enraíce en un conflicto social» (pág. 34). De hecho, «la ausencia de cohesión social amplifica los efectos de la postura crítica hacia la democracia representativa. A ese propósito, puede observarse que existe un umbral de ruptura mucho más bajo en Francia en la distribución de las valoraciones positivas de la acción pública» (pág. 37). Por lo cual, surge una visión crítica de la democracia representativa «que se ha afirmado durante

la crisis de los Chalecos Amarillos y se ha confirmado posteriormente durante la pandemia del COVID-19» (pág. 43).

Esta crítica tiene un cierto número de puntos en común con las visiones modernas del populismo (...): rechazo de las élites en nombre del pueblo, reforzamiento del poder del Estado, anti-intelectualismo y anti-cientificidad (pág. 43).

En el segundo capítulo, centrado en la fragilidad de la sociedad, Rouban observa que conviene no confundir la desconfianza y la indiferencia, ya que las encuestas no muestran que los ciudadanos galos sean apáticos o indiferentes a la vida política, sino todo lo contrario. En efecto, la mitad de las personas encuestadas dice interesarse por la política y las tres cuartas partes muestran un interés por las elecciones presidenciales de 2022 (pág. 47). En cambio, la desconfianza en las instituciones políticas se mantiene a un alto nivel y no varía en función de la decepción generada por unas políticas públicas implementadas (pág. 48). Su origen se encuentra en «una forma de anomia donde el individuo está solo» y en la prevalencia de una sensación de padecer el desprecio social (pág. 49).

Esta situación genera un debate sobre el futuro del modelo republicano. Este último «implica una ciudadanía homogénea que permita a la soberanía nacional expresarse y actuar en el marco de una cierta unidad en torno a valores fundamentales como la igualdad de derechos, la laicidad o la cientificidad, o el debate democrático que debe ejercerse [mediante la] razón» (págs. 49-50). Hoy en día, ese modelo es cuestionado por el auge de la inmigración, del racismo y de las discriminaciones que padecen las minorías visibles. Más allá, la desconfianza que suscitan las instituciones políticas da cuenta «de un escepticismo general que concierne su capacidad de integración, pero también de comprensión del mundo social y de las prácticas reales» de los ciudadanos (pág. 50). En ese sentido, «la anomia, como pérdida de puntos de referencia colectivos en la vida en sociedad constituye un marcador central de la vida sociopolítica» (pág. 61).

No obstante, está fuertemente modulada en función de factores sociodemográficos, empezando por el factor generacional. Asimismo, la anomia está «vinculada al estatus social y, especialmente, al estatus subjetivo que marca la sensación de éxito [o de fracaso]» (pág. 61). A su vez, el nivel de identificación a la comunidad nacional incide en el nivel de atracción por la democracia directa y de confianza en las instituciones políticas (págs. 62-63). Por último, la sensación de padecer el desprecio de la sociedad desempeña un papel no desdeñable, sabiendo que el 28% de los ciudadanos galos estiman que la sociedad los trata con desprecio. Esta percepción «es relativamente independiente de la categoría social objetiva» (pág. 74).

De la misma forma, la creencia en la meritocracia ha disminuido notablemente, ya que, en Francia, solamente el 44% de los ciudadanos creen en la meritocracia, lo que está muy lejos de los idearios republicanos y de los discursos oficiales. Los encuestados son perfectamente conscientes «de la arbitrariedad con la cual el mérito puede ser definido y de las relaciones de fuerza que esconde»

(pág. 76). Esta mirada lúcida de la ciudadanía sobre la meritocracia y el reconocimiento del esfuerzo personal varía en función del estatus social objetivo, pero sobre todo subjetivo (pág. 77). «La valoración de la meritocracia depende, en mayor medida, de la trayectoria personal o de la dinámica social de la que el encuestado ha podido aprovecharse. [...]. Esta valoración está vinculada al nivel de satisfacción expresado hacia la vida» (pág. 79). De la misma forma, la actitud hacia la meritocracia está determinada por el «grado percibido de autonomía social, seguido, en ese orden, por el nivel de liberalismo económico y por el nivel de ciudadanía crítica» (pág. 81). Por último, de manera contraintuitiva, la meritocracia no es valorada según el nivel de éxito personal, sino en función del nivel de oportunidades ofrecidas por la sociedad.

De manera general, «considerar que el sistema sociopolítico es equitativo y reconoce el mérito personal, sea cual sea, es la clave de la confianza en las instituciones políticas o en las políticas públicas» (pág. 84). La valoración muy severa de la gestión gubernamental resulta de «un déficit de confianza en las instituciones que se explica, a su vez, por la masa de ciudadanos anómicos que han perdido sus puntos de referencia sociales y [que se encuentran] a la espera de reconocimiento social» (pág. 85).

Con el transcurso del tiempo, se ha creado un abismo entre «el personal político, sus asesores y expertos, por un lado, y la comunidad de aquellos que comparten una experiencia práctica difícil, por otra» (pág. 89). Por lo tanto, «la contradicción es fuerte en Francia entre los residuos de tradición monárquica retomados y constitucionalizados por el gaullismo y sus enmiendas sucesivas, tales como el paso al quinquenio en 2000 y la multiplicación de los actores locales, europeos [...] e incluso estatales, que contribuyen a moldear constantemente la acción pública» (págs. 89-90).

La idea de una desposesión política está [presente] para sospechar los electos de ser, sino corruptos, al menos incompetentes, y, en todo caso, poco creíbles porque inmersos en unos conflictos de intereses donde la frontera entre el sector público y el sector privado se ha [desvanecido] (págs. 90-91).

Lo cierto es que el malestar democrático francés perdura desde los «chalecos amarillos» y prosigue con las manifestaciones contra el pase sanitario. Se produce porque «las fronteras de la decisión pública se han [difuminado], dejando abierta la puerta a todas las suputaciones, pero [dejando al descubierto] un espacio de vulnerabilidad de la vida privada convertida en objeto de intervención pública» (pág. 91).

A pesar de que el Estado francés aparezca como fuerte, cohesionado y unido, está fragmentado y es sumamente frágil. «Esta fragmentación de la acción pública se ha acompañado de su privatización por el recurso incesante a consultorías privadas que, en un primer momento, han promovido una política gestora, para, en un segundo momento, convertirse en los interlocutores privilegiados de autoridades políticas desamparadas que buscan una solución para retomar el control del [...] proceso de decisión y de gestión» (pág. 92). La privatización de la acción pública ha

conocido un nuevo impulso legitimándola con un discurso político donde las fronteras entre lo público y lo privado desaparecen en nombre de la eficacia.

A su vez, la incertidumbre que rodea la acción pública no propicia «la imputación democrática que permite identificar los responsables de los éxitos y de los fracasos» (pág. 94). Esa dilución de la acción pública «acaba royendo desde el interior los mecanismos de representación y de control que están en el corazón de las democracias liberales» (pág. 94). Esta situación «encierra la evaluación de las políticas públicas en unos debates puramente teóricos reservados a unos expertos y le retira cualquier incidencia efectiva en el debate político» (págs. 94-95). Dicha «confusión está fuertemente vinculada tanto a la desconfianza como a la demanda de democracia directa» (pág. 95).

En todo caso, es evidente que «la situación actual de malestar democrático que afecta a Francia no se limita [al] proceso de concentración del poder [...]. Tampoco se reduce a la denuncia de la depredación que la oligarquía organizaría o favorecería por codicia o incompetencia» (pág. 96). Lo cierto es que «el mundo se ha convertido en indescifrable para numerosos ciudadanos que no poseen los códigos culturales para encontrar [...] una explicación» (pág. 96). Esa sensación de desposesión política e intelectual «encuentra su punto de partida en la globalización y la puesta en desherencia de la idea nacional» (pág. 96).

El hecho de difuminar las barreras entre lo público y lo privado así como la prevalencia de la incertidumbre pesan sobre los modos de vida y propician el repliegue sobre las esferas individuales y de consumo. En semejante contexto, se desarrolla un discurso populista que rechaza el razonamiento probabilista y se inscribe «en la perspectiva de una toma de control total de la realidad, que sea natural o social. [...] El objetivo deja de ser regular una incertidumbre incomprensible para poseer el mundo y gozar de él» (pág. 100). Ello conduce al fatalismo que está muy anclado en la sociedad francesa. De hecho, «el 54% de los encuestados comparten una visión fatalista del mundo social» y de la situación sanitaria (pág. 102). Al mismo tiempo, el 41% de los encuestados se consideran complotistas convencidos. A nivel político, los fatalistas y los complotistas realizan las mismas elecciones políticas, tanto a nivel de su voto en la elección presidencial de 2017 como a nivel de su proximidad partidista. «El fatalismo y el complotismo no designan la producción ordinaria de políticas públicas sino las condiciones de su producción» (pág. 103).

En el cuarto capítulo, titulado «La nueva relación a la política», el autor indica que se produce una «retracción de la vida política [...] debido a la profesionalización de los electos, al rechazo creciente de los electores que se abstienen masivamente, pero también a la evolución de los roles políticos. Los gestores han sustituido a los [promotores] de un relato colectivo» (pág. 122). Asimismo, se produce «una impresión de una demanda simple pero poderosa que nace precisamente de la [visión gestora] de la política: [realizar] directamente por sí mismo, resolver enseguida una cuestión social [delicada]», etc. (pág. 122).

Asimismo, Francia se caracteriza por un déficit de cultura cívica y de participación electoral. De hecho, el escaso civismo nutre una abstención «que genera a

su vez una desconfianza hacia los electos mal elegidos cuya base electoral es cada vez más [estrecha] y cuya legitimidad es cuestionada posteriormente» (pág. 124). Así, la participación sigue siendo relativamente elevada en las elecciones presidenciales y municipales, ya que los electores tienen la sensación de poder incidir en sus vidas diarias. Pero la situación es bien diferente en el resto de escrutinios, porque el mecanismo de imputación personalizada desaparece (pág. 126). Pero incluso en las elecciones presidenciales y municipales se produce una situación en la cual la vida política depende de una minoría de ciudadanos cuyos rasgos sociológicos son determinados: personas mayores y/o cualificadas. Traduce una evolución más profunda de la relación de los ciudadanos con la política. Prevalece la idea según la cual «la política ordinaria producida por la democracia representativa ordinaria no permite gestionar los asuntos corrientes, modificándolos de manera periférica o incremental, sin tocar verdaderamente el corazón de las desigualdades estructurales y los modos de vida de la gran mayoría de los electores» (pág. 129). «La política gestora ha sustituido la política del relato histórico, sin duda demagógica y simplista, pero que permite despertar pasiones» (pág. 130).

Desde la crisis de los «chalecos amarillos», «el debate público se ha ampliamente organizado en torno a las mejoras que conviene aportar a la democracia representativa, bien adjuntándole una dimensión participativa, especialmente a nivel local; bien una dimensión prospectiva, con unas experiencias como la convención ciudadana sobre el clima; bien [recurriendo a] referendos» (pág. 136). Lo cierto es que «la crítica o la desvalorización de la democracia afecta a todas las categorías» sociales (pág. 140). En cambio, la democracia es más defendida por las personas mayores que por los jóvenes, que prefieren «unas mutaciones rápidas de la situación socioeconómica a la multiplicación de los debates políticos» (págs. 142-143). Para la ciudadanía, no se trata de cambiar de régimen, sino de «simplificar la decisión política a fin de que incida realmente en la vida social» (pág. 145).

En el apartado de conclusiones, el politólogo galo recuerda que la desconfianza en las instituciones políticas en Francia es superior a la que existe en otros países europeos. Esta desconfianza encuentra su origen «en un déficit de cohesión social que tiene, además, unos efectos poderosos sobre las expectativas hacia la política. La expectativa de reconocimiento social y la búsqueda de una mayor igualdad real siguen siendo los motores de la confianza política, tanto en los electos y las instituciones como en las políticas públicas» (pág. 151). En ese sentido, nos encontramos ante un cuestionamiento del régimen republicano, puesto que «su supuesta racionalidad es rechazada en nombre de su incapacidad para traducir la realidad, la vivencia y la condición social de la mayoría» (pág. 152). La República está amenazada por la anomia y la democracia representativa no consigue legitimar la acción pública, «porque sus efectos han sido neutralizados por la desconfianza» (págs. 153-154).

Al término de la lectura de la obra *Les raisons de la défiance*, es necesario reconocer la gran actualidad del objeto de estudio, especialmente después del movimiento de los «chalecos amarillos» y de las protestas contra las medidas tomadas

por las Administraciones públicas para hacer frente a la pandemia del coronavirus. El autor insiste en la especificidad de Francia en materia de desconfianza en las instituciones políticas, intentando ofrecer una interpretación que se aleja de las lecturas economicistas y culturalistas. Incide, en cambio, en la importancia de la anomia que predomina en la sociedad gala, provocando un debilitamiento de los puntos de referencia que estructuran el relato republicano. Recurre, para ello, a numerosos datos estadísticos, cruzando variables, realizando tipologías y descartando hipótesis. No en vano, esta profusión de datos y de categorías es susceptible de generar cierta confusión en el lector que acaba perdiendo el hilo conductor de la demostración.

Pero, excepto esta reserva, la lectura de la presente obra se antoja ineludible para comprender las razones de la desconfianza en las instituciones políticas.

*Eguzki Urteaga*  
Universidad del País Vasco

### **Bibliografía**

- ROUBAN, L. (2018): *Le paradoxe du macronisme*. Paris: Les Presses de Sciences Po.  
 ROUBAN, L. (2019): *La matière noire de la démocratie*. Paris: Les Presses de Sciences Po.  
 ROUBAN, L. (2020): *Quel avenir pour les maires?* Paris: La Documentation Française.  
 ROUBAN, L. (2022): *Les raisons de la défiance*. Paris: Les Presses de Sciences Po.

IRENE RUIZ OLMO: *La regulación de las energías renovables: la electricidad fotovoltaica*, Madrid, Tecnos, 2021, 351 págs.

La presente obra sobre la regulación de las energías renovables, la electricidad fotovoltaica, de Irene Ruiz Olmo, tiene un enorme interés, ofreciendo al lector una lectura amena en unas páginas maravillosamente escritas en las que cabe destacar una claridad expositiva ejemplar en un tema nada sencillo.

El panorama de las renovables es complejo, continuas modificaciones normativas en relación con el régimen retributivo de la electricidad fotovoltaica han afectado de lleno a la seguridad jurídica y la estabilidad del sistema, que ha recibido, sin embargo, un importante impulso a través del conocido «paquete de invierno» de la Unión Europea: energía limpia para todos los europeos, aprobado en diciembre de 2018 y 2019, con el que se persigue dar prioridad a la eficiencia energética y lograr el liderazgo mundial en energías renovables brindando un trato justo a los consumidores, todo ello concretado a través del Reglamento 2018/1999 sobre gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción