

KARL-PETER SOMMERMANN (hrsg.): *Öffentliche Angelegenheiten - interdisziplinär betrachtet. Forschungssymposium zu Ehren von Klaus König*, Berlin, Duncker & Humblot, 2016, 142 págs.

La presente recopilación de estudios es fruto de un simposio en homenaje al jurista Klaus König (1934), uno de los más reconocidos expertos alemanes en ciencia de la administración, que fue director general en la Oficina del Canciller alemán entre 1982 y 1987 y director del Instituto de investigación en Administración Pública de la *Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften*, en Speyer, de 1996 hasta 1999. Con motivo de su octogésimo aniversario, se celebró en Speyer, en mayo de 2014, un seminario con miembros del mencionado Instituto y otros reconocidos profesores de otras universidades alemanas, así como figuras de la política, para homenajear a su antiguo director, ya emérito desde 2003 (Ziekow, 2003; Benz, 2004).

La publicación contiene, además de información sobre los participantes y las últimas contribuciones de K. König (2008; 2015), siete estudios especializados que arrojan luz sobre las *res publicae* (*Angelegenheiten des Gemeinwesens*) desde diversos ángulos de la ciencia de la administración, ofreciendo una perspectiva no tanto *interdisciplinar*, como reza en su subtítulo, sino más bien una perspectiva *múltiple* en teoría y práctica (pp. 9-120).

Se inicia el volumen con una extensa contribución del catedrático emérito de Derecho Público de Hamburgo, antiguo ministro del Interior en Schleswig-Holstein y primer delegado federal para la Protección de Datos y la Libertad de Información en Alemania, Hans Peter Bull (1936), sobre el tema de la decadencia del prestigio y de la legitimación de los parlamentos. El autor parte del peligro de una «confrontación permanente entre la «política» y el «pueblo»» para la capacidad de la sociedad «de crear y preservar un marco pacífico y libre de convivencia entre los hombres concebido por todos como justo» (pp. 9-26).

La segunda colaboración, la más larga de la presente recopilación, debida al catedrático de Ciencia Política y de la Administración de Duisburg-Essen, Nicolai Dose, aborda la teoría económica del federalismo en el contexto de su reforma en Alemania. Profundizando en la transformación iniciada por la llamada Reforma Federal I del 2006 hacia una «federalismo separado» (*Trennföderalismus*), denominado también «federalismo de configuración innovativa», que aspira a aumentar la competitividad entre los *Länder* bajo el lema de una «desconcentración de competencias y finanzas», Dose analiza los supuestos previos que implican la teoría económica al suponer como principal efecto de esta transformación política una «mayor eficiencia administrativa de los servicios públicos» (pp. 27-48).

Previo a las concreciones de König sobre el núcleo de su doctrina administrativa del gobierno, que constituyen el centro del presente libro,

esbozando brevemente las bases del concepto de «gobierno operativo» (*operative Regierung*) como perfeccionamiento de su fundamentación en el conocimiento científico (pp. 61-69), el catedrático de Ciencia de la Administración y Derecho Público de Speyer Herman Hill (s.d.) ofrece un resumen de los retos actuales del gobierno y la administración, en general. Partiendo de un nuevo «cambio estructural de los asuntos públicos» (*Strukturwandel der Öffentlichkeit*), notable sobre todo con respecto al giro del clásico «espacio público mediático» (*Medienöffentlichkeit*), hacia un múltiple «espacio público de redes» (*Netzöffentlichkeit*), Hill subraya la necesidad de estrategias modernas de transparencia, de inclusión de externos y de innovación administrativa (pp. 49-59).

Como quinta contribución, el catedrático de Derecho Público, Teoría del Estado y Derecho Comparado de Speyer, Karl-Peter Sommermann (s.d.), que a la vez figura como editor del presente volumen, presenta los objetivos y métodos de una ciencia de la administración europea e internacional. Sobre la base del fenómeno de un «creciente proceso de transnacionalización de los discursos jurídicos», Sommermann exige tres aspectos claves para acelerar la europeización de la ciencia de la administración: a) una atención y dedicación sistemática a los debates trans- e internacionales, b) enfocar la investigación en la cuestión por la «interoperabilidad de los sistemas jurídicos», y c) un mayor apoyo para fomentar el «establecimiento de un sistema de derecho administrativo europeo e internacional» (pp. 71-87).

El único estudio centrado más exclusivamente en la dimensión técnica y práctica del derecho administrativo, la contribución del profesor honorífico de Speyer, Christian Theobald (s.d.), presenta el proceso de regularización de las redes públicas de distribución eléctrica en 2003, 2005 y 2011, en Alemania. En el marco de una comparación de los principales datos estructurales con otros países europeos, Theobald subraya las ventajas del caso alemán, en el que un elevado número de distribuidores —pequeños, comunales y en paralelo— garantiza una cadena de valor comunal y una mayor aceptación por parte de los ciudadanos, a la vez que seguridad en el suministro y flexibilidad en cuanto al cambio del modelo energético (pp. 89-107).

El séptimo, y último, estudio de la presente recopilación es la contribución del catedrático de Derecho Público, Fiscal y de Finanzas de Speyer, Joachim Wieland (s.d.), que plantea las posibilidades para la reforma, pendiente para 2019, del llamado *Bund-Länder-Finanzausgleich*, es decir, de la redistribución financiera entre el Estado federal y los *Länder* en Alemania (pp. 109-120).

Para la ciencia política y de la administración en España, varias investigaciones de las siete contribuciones reunidas en el presente libro colectivo son de particular interés:

1) Primero, habría que recordar, respecto a los datos y resultados presentados por Theobald, que el tema de la regularización del sector eléctrico en España ha sido intensamente investigado hace ya algunos años (Becker Zuazua *et al.* 2009). Se trata, efectivamente, de un caso paralelo que ofrece problemas y debates ejemplares para una ciencia de la administración trans- e internacional, tal y como Sommermann la proyecta subrayando el objetivo de una «interoperabilidad de los sistemas jurídicos» en la Europa del futuro. Las distintas dimensiones de los actos administrativos como objeto más explícito de investigación empiezan a enfocarse también en España (Bocanegra Sierra y García Luengo, 2008: 9-29). No obstante, queda mucho camino por hacer todavía teniendo en cuenta que, en el caso concreto de la regularización del sector energético en España, no se trata, efectivamente, de un procedimiento de referencia en cuanto a sinergias modernas en el proceso de toma de decisión entre políticos, expertos (nacionales e internacionales) y ciudadanos, que hoy día y debido a los efectos más inmediatos del «cambio estructural de los asuntos públicos» (*Strukturwandel der Öffentlichkeit*), exigen otro tipo de participación política.

2) En segundo lugar, habría que hacer hincapié en el marco conceptual que permite acceder desde un punto de vista económico al tema del federalismo, investigado por Dose. Aunque existan importantes contribuciones al respecto (Aragón Reyes *et al.*, 2006), es cierto que en España el tema de la reforma de los Estatutos de Autonomía experimenta, desde varios años y por diversas razones, una creciente instrumentalización ideológica. Uno de los principales catalizadores de este descarrilamiento consiste en el déficit significativo de un discurso público profesional e integrativo.

Desde el punto de vista económico del federalismo, el grado de *movilidad transregional* parece representar, en un principio, un indicador sólido para una mayor eficiencia de los servicios públicos. Dose, no obstante, demuestra cómo en diversos casos la *movilidad incondicional* que permite pasar de un Estado miembro de una federación a otro —siendo considerada, por parte de la teoría económica del federalismo, como garante de un aumento de la innovación y de una competitividad cada vez mayor— desemboca justamente en lo contrario, es decir, en una distribución no óptima de los recursos. Parece que el efecto del llamado «federalismo separado y de competitividad» (*Trenn- und Wettbewerbsföderalismus*) no siempre, ni automáticamente, suaviza las disparidades regionales existentes, cuya armonización representa un factor clave para la integridad del propio sistema federal (pp. 27-31 y 39-43).

Muy significativo, en cuanto a la dimensión práctica de esta cuestión, es decir enfocando los efectos sociales posteriores, es el ejemplo final que proporciona Dose al subrayar los resultados del estudio PISA en una comparación entre dos *Länder* opuestos a este respecto: en Bremen —donde los sueldos

anuales de los funcionarios se encuentran entre los más bajos, como resultado de un volumen presupuestario inferior a la media debido a ingresos fiscales cerca de la media, pero con la carga más alta de intereses por deuda pública acumulada en Alemania—, los resultados PISA en matemáticas han sido los peores, coincidiendo con un 36% de *profesores no especializados* frente a Sajonia, cuyos resultados PISA en matemáticas han sido los mejores en Alemania, coincidiendo con solo un 3% de *profesores no especializados* cuando los sueldos anuales de los funcionarios de Sajonia se encuentran muy por encima de la media (como resultado de un volumen presupuestario ligeramente superior a la media, debido a que existe un margen mayor de ingresos fiscales, relativamente bajos, frente a la carga de intereses por deuda pública tan baja como en Baviera, el *Land* donde menos deuda pública se ha acumulado en Alemania (pp. 31-39 y 45).

3) En tercer y último lugar, habría que insistir en la gran actualidad, especialmente a nivel nacional europeo, del tema con el que se abre esta recopilación, presentado por Bull, sobre la decadencia del parlamentarismo y sus respectivas compensaciones; tema además relacionado de un modo muy directo con el de los retos de una acelerada transformación digital de lo público, analizado en el estudio de Hill. Los cambios particulares de este doble núcleo de la democracia moderna —la representación política a través de los Parlamentos y los discursos públicos de la sociedad civil, temas clásicos y presentes en la ciencia política y de la administración española (Aragón Reyes y Solozábal Echavarría, 2002; Aragón Reyes y Gómez Montoro, 2005; Matheus Fernández, 2013)— adquieren una relevancia particular no solo de cara al fuerte parón que ha sufrido la política en España últimamente, sino también en el contexto de una creciente renacionalización de la política en Europa, descrita como «oleada de populismos» en las democracias occidentales del nuevo milenio¹.

El punto de partida del estudio de Bull se refiere a un peligroso debilitamiento de los Parlamentos y de su legitimidad otorgada por la constitución, como efecto de una «confrontación permanente entre la “política” y el “pueblo”», provocada por las exigencias de una participación de democracia directa. Ante este trasfondo, el estudio expone las ventajas y desventajas en el proceso actual del proyecto de búsqueda de un depósito final para los residuos de la energía nuclear en Alemania que, según la convención de Aarhus, requiere una participación obligatoria de la sociedad civil por tratarse de un asunto

¹ El análisis multidisciplinar de este fenómeno en las ciencias políticas y sociales, filosofía e historiografía está muy presente en el discurso académico y público en Alemania y Austria (Reinfeldt, 2000; Holtmann *et al.*, 2006; Probst, 2006: 105-114).

medioambiental. La tesis central de Bull es que la ley federal para este proyecto se guía, efectivamente, por el llamado *modelo pragmático* (según Habermas) de síntesis entre un conocimiento tecnocrático de expertos y un decisionismo político final (pp. 10-12). En su estudio se critica, por un lado, la estructura duplicada de mutuo control entre los diversos ministerios nuevos y antiguos implicados en ensalzar, por otro lado, la integración sistemática de la participación pública como garante de una «legitimación procedimental» que, no obstante, carece de fuerza jurídica concreta (pp. 13-17).

Con referencia a la famosa «ausencia de juicios de valor» weberiana (*Werturteilsfreiheit*), Bull subraya que ningún tipo de conocimiento de expertos puede desembocar automáticamente en una determinada decisión política. Es necesario que se produzca, en todos los casos, una *adaptación al bien común* por parte de los representantes políticos. Mediante la inclusión sistemática de la sociedad civil y de la ciencia independiente en este proceso de decisión política es posible aumentar el grado de aceptación por parte de los ciudadanos. Pero ni los expertos más preparados y comprometidos ni el público más crítico y enterado pueden tener la última palabra al respecto, sino los representantes políticos que deben confirmar, mediante cada decisión final concreta, la confianza que se les ha concedido previamente de una forma general. Este modo pragmático del proceso político ofrece una mayor posibilidad de desembocar en un «consenso nacional», siendo así la otra fuente de legitimidad, complementaria de la constitucional, del parlamentarismo moderno (pp. 25-26).

4) Por último, cabe recordar e insistir en la importante labor de innovación del homenajeado profesor König en la ciencia de la administración no solo alemana. En su breve contribución en la presente recopilación, König ubica su propia doctrina del gobierno y su concepto de ciencia de la administración a la luz de su experiencia personal de los años cuarenta y cincuenta: la amenaza inmediata y existencial de una *pérdida de las instituciones políticas* (*Institutionenverlust*). Para subrayar la necesidad de una permanente renovación y modernización de las instituciones políticas (*institution building*) propone un neoinstitucionalismo desde las ciencias sociales, que abarque a los actores concretos en el contexto de sus instituciones, con formas asimétricas de comunicación tanto formales como informales, ecétera. De este modo su concepto clave de «gobierno operativo» (*operative Regierung*) trasciende los modelos científicos cerrados de las grandes teorías (doctrina pura, *public-choice*, *principal-agent*) para seguir la máxima de las consecuencias prácticas y funcionales (*power to work*).

Hace casi cuarenta años, la Constitución española de 1978 abrió definitivamente el camino para un desarrollo ulterior de las instituciones políticas hacia una democracia occidental moderna del siglo xx coincidiendo, en su

año de aprobación, con la primera traducción al español de un estudio temprano de König sobre *Education for Public Administration. Developments in Western Europe* (Syracuse, 1977) (König, 1978). Es de lamentar que no se hayan traducido todavía al español, aparte de cuatro estudios cortos (1985: 225-237; 1989a: 297-333; 1989b: 413-428; 1992: 133-153), ninguno de sus grandes estudios monográficos.

Carl Antonius Lemke Duque
Universidad de Deusto

Bibliografía

- Aragón Reyes, M. y Solozabal Echavarría, J. J. (2002) (eds.). *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Aragón Reyes, M. y Gómez Montoro, A. (2005) (eds.). *El Gobierno. Problemas constitucionales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Aragón Reyes, M. et al. (2006). *Reforma de los estatutos de autonomía y pluralismo territorial*. Madrid: Iustel.
- Becker Zuazua, F. (2009). *Tratado de regulación del sector eléctrico. Vol. 1: Aspectos jurídicos. Vol. 2: Aspectos económicos*. Pamplona: Thomson-Aranzadi.
- Benz, A. (ed.). (2004). *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung. Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Bocanegra, R., García Luengo, J. (2008). Los actos administrativos transnacionales. *Revista de Administración Pública*, 177, 9-29.
- Holtmann, E., Krappidel, A. y Rehse, S. (eds.). (2006). *Die Droge Populismus. Zur Kritik des politischen Vorurteils*. Wiesbaden: VS Verlags für Sozialwissenschaften.
- König, K. (1978). *La educación para la Administración Pública en Europa Occidental*. Trad. M. Baena del Alcázar y R. Bañón Martínez. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- (1985). El Estado social de derecho como empresario directo e indirecto: propuestas de una administración eficiente. En Konrad-Adenauer-Stiftung (ed.). *La Dignidad del Trabajo* (pp. 225-237). Maguncia: V. Hase & Koehler.
- (1989a). El desarrollo de la privatización en la República Federal de Alemania: problemas, situación actual, perspectivas. *Documentación Administrativa*, 218-219, 297-333.
- (1989b). Sobre la evaluación de los programas estatales. *Documentación Administrativa*, 218-219, 413-428.
- (1992). El problema de la coordinación en un sistema de gobierno basado en la división del trabajo. El caso alemán. *Documentación Administrativa*, 230-231, 133-153.
- (2008). *Moderne öffentliche Verwaltung. Studium der Verwaltungswissenschaft*. Berlin: Duncker & Humblot.
- (2015). *Operative Regierung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Matheus Fernández, J. M. (2013). *La disciplina parlamentaria*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

- Probst, L. (2016). Was ist Politik? Für eine Politikwissenschaft jenseits von Mathematik und Moralphilosophie. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 10, 105-114.
- Reinfeldt, S. (2000). *Nicht-wir und die-da. Studien zum rechten Populismus*. Vienna: Braumüller.
- Ziekow J. (ed.). (2003). *Verwaltungswissenschaften und Verwaltungswissenschaft. Forschungssymposium anlässlich der Emeritierung von Univ.-Prof. Dr. Dr. Klaus König*. Berlin: Duncker & Humblot.

RICHARD BOURKE: *Empire and Revolution: The Political Life of Edmund Burke*, Princeton, Princeton University Press, 2015, 1002 págs.

Edmund Burke ha solidado aparecer en todos los manuales al uso sobre Historia del pensamiento político como uno de los principales representantes del conservadurismo frente a la oleada revolucionaria que agitó Europa a partir de la toma de la Bastilla. Los estudios sobre su trayectoria son más bien escasos en España, sin embargo, y ya estamos acostumbrados a que su difícil contextualización haga que normalmente sean autores foráneos, y más concretamente británicos o, en el mejor de los casos, estadounidenses, quienes se dediquen a su figura y obra. En consecuencia, a nadie puede extrañar que ahora tengamos entre nuestras manos un volumen de nuevo escrito por uno de los primeros, si bien en esta ocasión con una calidad, detalle y exigencia difíciles de mejorar en cualquier estudio realizado sobre el autor del *Discurso a los electores de Bristol*.

El trabajo, por cierto, llegó a nuestras manos no mucho antes de producirse la negativa del Reino Unido a permanecer en la Unión Europea, y quizá muestre, así sea de forma inopinada, muchas claves acerca del cisma originado. Burke representa muy bien una tradición política netamente británica, identificable con el rechazo a veleidades continentales que no encajaran con sus fundamentos. En este sentido, ayuda también a dilucidar cuál ha sido la tradición constitucional inglesa, que durante muchas décadas ha permanecido al margen de la que existía en el continente y que ha observado tan solo de reojo a la de Estados Unidos, intentando mantener parte de sus postulados pese al fragor de los acontecimientos mundiales y dejando caer solo paulatinamente el peso de la transformación democrática.

En este sentido, pues, nadie mejor para emprender el análisis sobre la obra de Edmund Burke que Richard Bourke, historiador doctorado en Cambridge y actualmente profesor en el Queen Mary de la Universidad de Londres, y quien ha tratado ya con inmensa fortuna diversos temas relacionados principalmente con problemas de la democracia y las ideas de la Ilustración.