

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

GARRIDO FALLA, Fernando: *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I (Parte General), 9.ª ed., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, 748 págs., y vol. II (Parte General: Conclusión), 7.ª ed., Madrid, 1985, 628 págs.

1. Desde 1958, en que apareció la primera edición del *Tratado de Derecho Administrativo*, hasta la fecha, en que ha conocido nueve ediciones, el tiempo ha podido consagrarla, sin duda, como una obra ya clásica de nuestra Ciencia jurídico-administrativa, o, para ser más exactos, quizá, como un «clásico» entre los Tratados de Derecho Administrativo modernos, pues casi treinta años de andadura editorial no han contribuido para nada a «envejecerla», sino todo lo contrario, haciendo de ella recurso obligado para el jurista, el juez, el funcionario, el opositor y el estudiante universitario.

Las anteriores recensiones del Tratado contienen, sin duda, un elenco preciso de sus merecimientos, que me parece vano repetir. Pero no me resisto a transcribir algunos comentarios que el profesor GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA desgrana sobre él, precisamente a propósito de esta última edición, porque, no siendo discípulo del autor, tales comentarios no forman parte del «tributo incensarial» que tan bien conocemos los profesores universitarios: «No creo —dice— que ningún tratado moderno de Derecho administrativo haya alcanzado nueve ediciones. Este dato basta para definir la alta calidad de la obra de

la que damos noticia (...). Destacar en la producción administrativista escrita es difícil. Pero destacar en la segunda mitad de nuestro siglo y permanecer en la primera línea editorial durante más de treinta años es un hito por nadie alcanzado, salvo por el autor de este libro (...). Cuando aparece la primera edición de esta obra, ya la Ciencia del Derecho Administrativo ha alcanzado en España plena madurez. Durante las sucesivas ediciones, nuevas y valiosas figuras se han ido incorporando a un elenco que ya entonces era brillantísimo, y, sin embargo, el libro de cuya nueva edición damos noticia ha continuado estando en la primera línea de nuestra Ciencia, y ello sin interrupción durante una treintena de años» (1).

Tal vez no sea el menor de los méritos de esta obra su buena prosa y la claridad expositiva, el dominio de la lengua, que es la tarea primera del jurista. Conocidos son los males que aquejan el lenguaje jurídico y el de los juristas: el arcaísmo, el fárrago, el vicio sintáctico, la impureza terminológica, la ramplonería forense, el formulismo y el no menos grave del neologismo, en quienes acostumbra a beber, confesadamente o no, en las fuentes extranjeras, corrompiendo un idioma tan rico y de tanta tradición jurídica como es el español. Por eso es por lo que la lectura de esta obra, ajena a los vicios indicados, lejos de convertirse en un

(1) Publicada en «Revista de Derecho Urbanístico», julio-septiembre 1985, págs. 847 y ss.

tormento, depara al lector la gratificación necesaria para seguir avanzando en la comprensión, como ocurre con todas las buenas obras literarias. Quienes creen en el lenguaje esotérico y enrevesado, como condición primera de la Ciencia jurídica, pueden quedar desengañados sin más que leer este libro, abierto por cualquiera de sus páginas. No es, pues, por azar que sea un lugar común oír decir de abogados, politólogos, profesionales y hasta políticos que «se han reconciliado con el Derecho Administrativo» luego de la lectura de este Tratado, a veces muchos años después de haber cursado sus estudios de Derecho o de haber aprobado esta disciplina en otra carrera universitaria.

La obra descansa, por supuesto, en el método jurídico aplicado a la Administración Pública, aunque el autor no desconozca, ni mucho menos, los métodos no jurídicos propios de la Ciencia de la Administración (2), de la que es pionero en España, junto con su discípulo, y hoy maestro de esta disciplina, M. BAENA DEL ALCÁZAR.

2. El esquema de la obra sigue siendo el mismo que en ediciones anteriores. Se ha suprimido, desde luego, el Apéndice que en las ediciones séptima y octava incluía las modificaciones derivadas de la Constitución española, de modo que el lector ya no tiene el trabajo de buscar el eventual complemento de cada capítulo en el citado Apéndice.

La sistemática del volumen I sigue siendo la misma. Contiene una Introducción y tres Títulos, divididos aquí-

(2) Baste recordar aquí su trabajo *La Administración pública como objeto de ciencias jurídicas y no jurídicas*, en «RAP», núm. 23, 1957. Del profesor BAENA DE ALCÁZAR citaré, por todas, su magnífica y reciente obra *Curso de Ciencia de la Administración*, vol. I, Tecnos, 1985, que le sitúa en un lugar relevante en el panorama europeo de esta disciplina.

lla y éstos en capítulos. En la Introducción, en un total de cinco capítulos, se abordan con gran brillantez los grandes problemas teóricos del Derecho Administrativo. Al abordar el concepto de Administración Pública, el profesor GARRIDO FALLA publicó un opúsculo (3) en el que, a la vista de la legislación postconstitucional reguladora de ciertos Organos Constitucionales (Cortes, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas...), que atribuía a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa el control de actos de gestión interna de aquéllos, planteaba una posible crisis de las concepciones subjetivas de la Administración Pública y, desde luego, de las concepciones estatutarias que parten de la personificación de la Administración Pública como el concepto clave del Derecho Administrativo, en lugar de la cual proponía la recuperación del concepto del Estado como tal persona jurídica relevante en esta rama del Derecho. En esta edición del Tratado advertimos, sin embargo, un repliegue frente a la actitud entonces expuesta, que deja la cuestión solamente formulada: ¿estaremos en esos casos ante Derecho Administrativo, o habrá que admitir que el ámbito de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no coincide con el del Derecho Administrativo? La posición es, pues, más conservadora que entonces, pero, con todo, supone un planteamiento crítico del problema, que los juristas tendrán que resolver. Por lo pronto, contestando a una pregunta implícita: ¿qué Derecho aplicará, si no es el Derecho Administrativo, la Jurisdicción Contencioso - Administrativa cuando controle los actos de los órganos constitucionales a que nos hemos referido?...

El análisis de las relaciones entre la Administración Pública y el Dere-

(3) *Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales en el Derecho administrativo español*, Madrid, 1982.

cho es una de las cuestiones clásicas en las que se nos convence, con argumentos irrefutables, del carácter contingente e histórico de esa relación, desmontando las tesis opuestas, y singularmente la institucionalista de SANTI ROMANO, para situarnos en los presupuestos del Estado de Derecho y la división de poderes, sin los cuales no existe el Derecho Administrativo. La exposición de los sistemas históricos de sumisión del Estado al Derecho, y de los modelos contrapuestos del *rule of law* y el *régime administrative* en la obra de DICEY y su posterior crítica, constituye, sin duda, junto al análisis de los principales modelos contemporáneos, uno de los mejores estudios de Derecho comparado de nuestra disciplina de que disponemos en España.

Las mayores «innovaciones» que pueden encontrarse en esta novena edición se reflejan, sin duda alguna, en los seis capítulos que el autor del Tratado dedica al tema de las Fuentes y el principio de legalidad, en el Título I de este volumen. Dentro de este Título destacan por su novedad el capítulo II (en el que se aborda monográficamente el papel primacial de la Constitución entre las fuentes del Derecho, y su carácter normativo; por cierto que con una posición mucho más matizada que quienes sostienen enfáticamente el carácter de norma jurídica de todos y cada uno de sus preceptos) (4) y el capítulo VI (que lleva por rúbrica «Las fuentes del Derecho en el Estado de las Autonomías», en el que, junto a un tratamiento completo del tema, pueden encontrarse muy interesantes ideas sobre el Estado federal y el regional), y, por supuesto, el capítulo III, donde nos encontramos con un estudio

completo de las diversas clases de leyes, y uno muy pormenorizado de las leyes orgánicas y del problema de ordenación, jerárquica o competencial, que éstas plantean, frente a las leyes ordinarias.

El Título II, bajo la rúbrica «La Teoría de la relación jurídico-administrativa», contiene, asimismo, tres capítulos en los que se abordan sucesivamente los sujetos del Derecho Administrativo, y su capacidad, y las situaciones jurídicas subjetivas. Dentro de este último capítulo encontramos, asimismo, una importante puesta al día de la obra, puesto que se recogen ahora temas tan fundamentales como el de la garantía constitucional de determinados derechos subjetivos, con especial referencia al recurso de amparo.

El volumen se cierra, en fin, con la «Teoría de los Actos Administrativos», a la que se dedican el Título III y los cuatro capítulos en que éste se divide, y bajo las rúbricas, suficientemente expresivas de su contenido, «El acto administrativo», «Clases de actos administrativos», «Requisitos de validez y vicios de los actos administrativos» y «Efectos jurídicos de los actos administrativos».

Por lo que se refiere al volumen II, la sistemática de las anteriores ediciones de la obra ha sido conservada. Pero también aquí subyace una importante tarea de renovación y puesta al día, sobre todo en cuanto a la legislación y jurisprudencia y, muy principalmente, la incorporación de la doctrina del Tribunal Constitucional. Comprende este volumen los Títulos IV a VI, divididos asimismo en capítulos. El Título IV está dedicado a la «Teoría de las obligaciones y los Contratos administrativos», y comprende tres capítulos, dedicado el primero a la obligación administrativa y los dos siguientes a los contratos administrativos. Se trata, sin duda, del examen más amplio y pormenorizado que del tema puede encontrar-

(4) El autor reafirma, en sus líneas generales, la tesis manifiesta en un trabajo suyo anterior: «Las fuentes del Derecho en la Constitución española», en la obra colectiva *La Constitución y las fuentes del Derecho*, vol. I, Madrid, 1979.

se en los Manuales españoles de Derecho Administrativo.

El Título V lleva por rúbrica «Teoría de las formas de la actividad administrativa», estructurado nada menos que en nueve capítulos, donde se analizan las actividades de coacción, fomento y prestación. Dentro de este Título destaca la renovación de que ha sido objeto el capítulo IV («La teoría de la indemnización y la responsabilidad en Derecho Público»), en que se recoge abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo en apoyo de la tesis del autor, que, como es bien conocido, viene distinguiendo como instituciones específicas en el ordenamiento jurídico-administrativo la indemnización y la responsabilidad, frente a otro sector doctrinal que propugna la confusión de ambas en la genérica responsabilidad de la Administración Pública. También en este Título llama la atención por su novedad la reflexión que se recoge en relación con la posible revisión del concepto de servicio público.

El autor ha recogido, en suma, la tesis, ya avanzada en otra obra anterior (5), conforme a la cual, y si hemos entendido bien, los hasta ahora denominados servicios virtuales o impropios deberían ser considerados auténticos servicios públicos, de conformidad con el concepto latente que de los mismos puede extraerse de la Constitución.

El volumen se cierra con el Título VI («Teoría de los derechos reales administrativos y del dominio de la Administración»), comprensivo de cuatro capítulos en los que, sucesivamente, se analizan los derechos reales administrativos (cap. I), el dominio público (caps. II y III) y el dominio privado de la Administración (cap. IV).

3. Aparte de lo señalado anteriormente, dos son los caracteres más salientes de la obra global del autor y

(5) *El modelo económico en la Constitución*, 2 vols., IEE, Madrid, 1981.

de esta que recensamos: racionalidad y creatividad; contribuyendo ambas a que su producción científica, y en concreto su *Tratado de Derecho Administrativo*, permanezcan siempre plenamente actuales. Entiendo por la primera una determinada actitud intelectual que busca dar razón del Derecho vigente y de sus instituciones, aun en el caso de que ello comporte el sacrificio de dogmas y construcciones anteriores, incluso personales, del autor. Actitud que es tanto más de apreciar cuanto que escasea en nuestro panorama científico, donde lo solícito es cabalmente lo contrario: que se pretenda forzar el Derecho positivo, negar su evolución cuando es preciso, desconocer la letra y hasta el espíritu de la norma que se está llamado a interpretar... con tal de salvar una intangible y añosa elaboración dogmática. Nada de eso encontramos en el profesor GARRIDO FALLA, donde su propensión —y hasta tentación— es tan contraria a ese «enclaustramiento» que él mismo escribía, en el Prólogo a la octava edición de su *Tratado*, justificando la inadaptación de algunos de los capítulos del libro que ahora recensamos: «la reconsideración personal a que últimamente he sometido mis propias ideas (...) sobre los conceptos básicos del Derecho Administrativo español. Así lo he expuesto en mi reciente trabajo *Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho Administrativo español* (...) si soy consecuente con lo que allí digo, ni una nueva edición ni mucho menos una reimpresión estarían justificadas: en realidad tendría que empezar a escribir de nuevo un libro diferente (...) En resumen, no sólo las leyes cambian, también evoluciona el pensamiento». Y en otro lugar de este mismo *Tratado* comenta, y creo que eso explica en buena medida su actitud, que «aunque la teoría jurídica no tiene por qué limitarse a una labor de me-

ra exégesis del Ordenamiento Jurídico, una dogmática en total divorcio con la realidad legislativa se convertiría en un inútil —a veces ni siquiera inteligente— ejercicio intelectual» (6).

Esta actitud es correlativa, desde luego, con la de creatividad que antes hemos señalado. Y, efectivamente, el profesor GARRIDO FALLA irrumpe, en la «generación de los cincuenta», no sólo como el primero capaz de publicar un Tratado con veinte años de anticipación sobre sus más inmediatos seguidores, sino como un creador de categorías y de pensamiento jurídico, allí donde hasta entonces el Derecho Administrativo español sólo había tenido buenos o aceptables glossadores de la legislación administrativa y más o menos brillantes traductores-acopladores de la doctrina francesa a esa legislación. A su obra *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional* (7), publicada en Madrid en 1950, debe el Derecho Administrativo español la elaboración de una completa teoría de las personas jurídicas válida para el Derecho Público, y que ha servido en este punto para superar los angostos límites a que obligaba la utilización del ambiguo concepto del *établissement public*, que, tomado del Derecho francés, se utilizaba como un auténtico cajón de sastre. Puede decirse, sin exageración, que hay aquí una construcción dogmática no superada, paulatinamente recibida por la legislación y la doctrina, y que todavía hoy sigue conservando plena validez.

Pero lo que realmente sorprende en la obra del autor no es la creatividad inicial. Con unas u otras dosis,

(6) *Tratado*, vol. I, *ob. cit.*, pág. 51.

(7) La obra ha sido objeto de reelaboraciones posteriores, publicándose bajo los títulos *La descentralización administrativa*, San José de Costa Rica, 1967, y «La Administración Institucional», en la obra colectiva *La España de los 70*, Madrid, 1974.

estamos acostumbrados en el mundo universitario (y sobre todo en el del Derecho) a unos breves momentos creadores del aspirante a cátedra, o del recientemente revestido con ella; un esfuerzo posterior que, durante aproximadamente una década, se centra principalmente en el reforzamiento de los perfiles de la obra ya creada (un período que disminuye, pues, su creatividad, en aras de la elaboración del «dogma» y de sus argumentos, defensivos y ofensivos) y una fase final dirigida a la institucionalización de una escuela.

La actitud antidogmática del profesor GARRIDO FALLA, por el contrario, no se aviene con esas fases que reducen lo creador a un momento fugaz y bien delimitado de la carrera docente (lo cual quizá explique que se haya preocupado tan poco de levantar una escuela, aunque no de formar buenos profesores de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración). Por el contrario, es en él una actitud persistente, continua, que llega a la tentación «juvenil» de reelaborarlo todo, como él mismo nos anunciaba, a consecuencia de sus *Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales...* Todavía en esta última década, cuando por la edad y la altura alcanzada se suele ser proclive a la placidez del prestigio y la posición tan legítimamente adquiridos, el profesor GARRIDO FALLA nos tiene acostumbrados a sus continuas incursiones, dentro y fuera del Derecho Administrativo. Por no citar sino algunos ejemplos, en 1977 publicó un ensayo (8) en el que se trata nada menos que de elaborar una nueva categoría jurídica, las *vinculaciones*, deslindándola del cajón de sastre de las «limitaciones» a la propiedad privada, estableciendo sus efectos, y entre ellos el de eventuales in-

(8) Bajo el título *El derecho a indemnización por limitaciones o vinculaciones impuestas a la propiedad privada*, en «Moneda y Crédito», Madrid, 1977.

demnizaciones. Con la Constitución española, ya hemos reseñado algunos de los trabajos publicados en relación con las fuentes del Derecho, a los que habría que añadir varios más en relación con las Comunidades Autónomas, todos los cuales tienen su reflejo en el Título correspondiente del volumen que recensamos. Pero entre todos ellos sobresale la monumental obra *Comentarios a la Constitución* (9), por él dirigida, y en la que él mismo participa, donde la glosa puntual a cada uno de los preceptos no impide levantar el vuelo mostrando a cada paso la mutua implicación del Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional. El hecho de que con escaso margen de tiempo haya sido precisa una segunda edición da idea de cuál ha sido la acogida del público, y fundamentalmente de los juristas y abogados en ejercicio, que la han considerado desde el principio como una obra de consulta obligada.

Pero al hilo también de la Constitución, y partiendo de los preceptos que en ella se ocupan de la Administración Pública (10), el profesor GARRIDO FALLA se levanta sobre los simples preceptos de la Constitución para mostrarnos una sugerente contraposición de dos concepciones de la Administración: la *Administración-Institución* (que sería la prefigurada por la Constitución) frente a la *Administración-Instrumento*, que reduciría a ésta a una mera posición ancilar frente a los partidos políticos, cuyo final destino sería el de botín de sus adictos y aspirantes.

Es imposible dar cuenta, en el espacio marginal que se supone reservado a la recensión de una obra, de la profunda evolución que la creativi-

dad apuntada sugiere en el pensamiento del autor. Me limitaré por ello a lo que considero puede ser un punto de inflexión en el Derecho Administrativo de los próximos años, y que aquél ha esbozado ya en una obra recientemente publicada (11). Me refiero a la teoría, tan querida de los administrativistas, de la relación estatutaria, de la posición estatutaria en que se coloca a ciertos sujetos frente a la Administración, y que viene teniendo una virtualidad sobradamente conocida en dos aspectos fundamentales: a) atribuir un *ius variandi* omnímodo a la Administración o al Legislativo, y b) negar correlativamente la existencia de derechos subjetivos auténticos o plenos del ciudadano que se encuentra en esa situación. Frente a esta última tesis, sobre todo, reacciona el autor de esta obra, con sólidos argumentos y con base en la propia Constitución, poniendo como fundamental tarea la de trazar la línea divisoria entre lo que constituye una modificación de las circunstancias objetivas del servicio y la revocación de auténticos derechos subjetivos, que constituyen, claro es, el límite de la potestad organizatoria. Los abusos que el poder viene haciendo de esta teoría, y que están en la mente de todos, vienen a demostrar, por lo demás, lo idóneo del momento de que esta empresa se acometa, aunque sea alterando fundamentos de un dogma que hasta aquí se viene considerando acríticamente como inconvencible. Pues lo único realmente inconvencible en el Derecho Administrativo de nuestro tiempo es la búsqueda permanente y difícil del equilibrio entre los dos grandes polos sobre los que giran, en continuada tensión, prerrogativa y garantía. Obvio es que esta última re-

(9) Cívitas, 2.ª ed., Madrid, 1985.

(10) Véase su trabajo «La posición constitucional de la Administración Pública», en *La Administración en la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

(11) En *Reformas de la Función Pública*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985, que contiene, con ligeras variantes, su «Discurso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas».

quiere la mayor preocupación por parte del jurista, y a ella deben sacrificarse los dogmas cuando, sacados de su contexto y desnaturalizados, sólo sirven para acentuar abusivamente el ámbito de la prerrogativa, con riesgo de que se convierta en puro arbitrio.

José M.^a FERNÁNDEZ PASTRANA
 Prof. titular de Derecho Admvo.
 (Universidad Complutense)

GUAITA, A.: *El Ministerio de Fomento, 1832-1931*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, 126 págs.

Este trabajo fue presentado en el IV Simposio de Historia de la Administración, celebrado en el Instituto Nacional de Administración Pública, en diciembre de 1982. Su autor escribió hace ya algunos años que «la historia de la Administración es en no pequeña medida la historia de la de fomento» (1). Ahora nos ofrece la trayectoria histórica del Departamento ministerial que, con esa denominación específica (aunque no siempre conservada), ha tenido a su cargo la mayor parte de las tareas administrativas encaminadas a promover el bienestar social. El crecimiento incesante de esas tareas le condenó a desaparecer, ante la imposibilidad de seguir concentrando en un solo Departamento tal cúmulo de funciones de la más diversa índole. Sin embargo, precisamente por ello, todos los Ministerios actuales,

salvo los de Asuntos Exteriores, Justicia, Hacienda (no tanto Economía, en particular en el ramo de Comercio), Defensa y, por otras razones, el de Presidencia, hunden sus raíces en el viejo Ministerio de Fomento. El no menos viejo Ministerio del Interior tiene exactamente el mismo origen que aquél, lo que plantea el problema de determinar en qué momento preciso se debe datar el nacimiento de uno y otro, como se verá más adelante.

La historia del Ministerio de Fomento es la historia de la construcción del Estado administrativo en España. Muchas de las técnicas jurídicas que hoy nos son familiares se acuñaron y depuraron en el marco de la legislación que regía la actuación del citado Departamento (dominio público, concesiones, contratos, obras públicas, servicios públicos, expropiación). Esa legislación subsiste todavía en parte y, vigente o derogada, constituye un patrimonio jurídico de valor inestimable. Desde el punto de vista político-constitucional, la historia del Ministerio de Fomento es un test de importancia decisiva para apreciar la evolución de la configuración del Estado y, sobre todo, de su papel frente a la sociedad. Un estudio profundo del tema demostraría probablemente que en España el Estado jamás se inspiró en los postulados liberales entendidos como *laissez faire* (salvo en el período que se abre en 1868; cfr. los preámbulos de los Decretos-leyes de obras públicas y minas de octubre y diciembre de ese año), sino que se propuso, por regla general al menos, «remover los estorbos» que se oponían a la felicidad de los españoles y *fomentar* la prosperidad nacional. Ello no puede resultar sorprendente si se tiene en cuenta que la ideología dominante en la España del XIX es, a grandes rasgos, la moderada, que entronca en muchos aspectos con las

(1) *Derecho Administrativo Especial*, Zaragoza, 1965, pág. 12. La sistemática de esta obra se basa precisamente en la distinción entre «Administración general o de fomento» y «Administraciones especiales» (exterior, militar, judicial y financiera).

ideas ilustradas del siglo anterior. La Instrucción de Intendentes-Corregidores de 1749 se inspira en el propósito de «concurrir a los alivios de mis vasallos y remover los inconvenientes que los embaracen y la felicidad de los Reynos que el Todopoderoso ha puesto a mi cuidado». Javier de Burgos, en 1833, en su famosa Instrucción a los subdelegados de Fomento, les inculca el principio de que «en administración no hay imposibles», con el fin de que «allanen o remuevan todos los obstáculos que se opongan al logro de las benéficas intenciones de S. M., dirigidas a hacer gozar a sus pueblos de la prosperidad mayor a que pueda aspirar respectivamente». Y en la vigente Constitución de 1978 se encarga a los poderes públicos «remover los obstáculos» que impidan o dificulten la plenitud de los derechos fundamentales (art. 9.2). Desde luego, el contexto es ahora muy diferente, pero entre las tres fechas reseñadas hay un hilo conductor cuyo significado quizá no se ha destacado suficientemente. Y es que, como decía ya OLIVÁN, «la Administración Pública se ha ensanchado y ennoblecido a medida que se ha ido reconociendo la utilidad de su acción. Y como desde el recaudar y pagar haya acudido a todas partes a proteger, ramificándose para fomentar todos los intereses legítimos, ya materiales, ya morales, de ahí es que estas nuevas funciones le confieren mayor importancia y consideración que las primitivas» (2). Esta afirmación es hoy, probablemente, más exacta que en la época en que fue escrita. Sin embargo, la mayor presencia de la Administración puede poner en peligro la libertad. Esto lo vieron muy bien los constituyentes gaditanos cuando denunciaron que «el funesto empeño de sujetar todas

las operaciones de la vida civil a reglamentos y mandatos de autoridades ha acarreado los mismos y aún mayores males que los que se intentaban evitar» (Discurso Preliminar, LXXIV). Para ellos, «el verdadero *fomento* consiste en proteger la libertad individual en el ejercicio de las facultades físicas y morales de cada particular según sus necesidades o inclinaciones» (íd., LXXV). He aquí el contrapunto. En el difícil equilibrio entre ambos polos se juega el destino de los individuos y de las organizaciones sociales.

Las consideraciones anteriores no tienen otro objeto que el de poner un sencillo marco al cuadro denso, pero lleno de claridad, que ha pintado el profesor GUAITA. Desde el principio, aclara que «en estas páginas no se intenta trazar la historia general o la historia política del Ministerio de Fomento, ni su azarosa gestación con varios abortos incluidos; ... su objeto es más concreto, aunque no de menos interés para mí, la competencia, abigarrada y multiforme en los inicios, cuando Javier de Burgos concebía a este Departamento como "el taller de la prosperidad nacional", y *no mucho más que una sombra de aquélla un siglo después*, merced a toda una serie de cariocinesis y de voladuras más o menos controladas reflejadas a menudo en las repetidas emergencias o inmersiones del nombre propio del ministerio y que revelan uno de los casos más reiterados de guardianismo en la nominación de los organismos político-administrativos españoles» (pág. 9).

El autor se sorprende de que «habiendo aparecido nuestros primeros ministerios a principios del XVIII, consagrados básicamente a las administraciones especiales (política exterior, justicia, guerra y hacienda), tardara un siglo nada menos en aparecer uno dedicado específicamente a las tareas de progreso..., a la administra-

(2) *De la Administración Pública con relación a España*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954, pág. 32.

ción interior, civil, general, fundamental, social o de fomento» (pág. 9). En efecto, durante el siglo XVIII la mayor parte de esas cuestiones estaban encomendadas a la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda (por ejemplo, «comercio y fábricas») (3), sin que llegara a constituirse una nueva para canalizar las consultas de los diversos organismos que, con distintas denominaciones (Juntas, Superintendencias, etc.), tenían atribuciones en materia de abastos, agricultura, comercio, moneda y minas, correos y caminos, etc. La Constitución de Cádiz (con el precedente de la de Bayona), al romper con el complejo esquema organizativo del Antiguo Régimen, amplió la estructura ministerial y previó la creación de dos Secretarías del Despacho de la Gobernación del Reino: una para la Península e islas adyacentes y otra para ultramar (art. 222). La vuelta al Antiguo Régimen con Fernando VII impidió, de momento, la consolidación del nuevo esquema, si bien, como explica en su libro el profesor GUAITA, el propio monarca antes de su muerte «se decidió a dar luz verde a este Departamento», primero mediante un Decreto de 5 de noviembre de 1830, que no llegó a aplicarse, y, definitivamente, por Real Decreto de 5 de noviembre de 1832, que creó la Secretaría de Estado y del Despacho del Fomento General del Reino.

Esto nos sitúa ante el problema del origen del Ministerio de Fomento. GUAITA lo fija en la fecha indicada (1832), y la misma tesis fue mantenida por GARCÍA-TREVIJANO (4). En

(3) Véase la relación de negocios correspondientes a dicha Secretaría en la Ley X, Título VI, Libro III, de la *Novísima Recopilación*.

(4) *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, vol. I, 2.ª ed., Madrid, 1971, pág. 514.

cambio, MARTÍNEZ ALCUBILLA consideró que el nacimiento del Ministerio de Fomento databa de 1847 (cuando se creó, por Decreto de 28 de enero, la Secretaría de Estado y del Despacho de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, que pasaría a denominarse de «Fomento» en 1851) (5). La explicación del equívoco está muy clara en las páginas que el profesor GUAITA dedica a «la cuestión del nombre» del Ministerio. Los que se barajaban eran, entre otros, «Fomento», «Gobierno político», «Interior», «Gobernación». En 1832 prevaleció la primera de estas denominaciones, pero por poco tiempo, porque en 1834 fue sustituida por «Interior» y, en 1835, por «Gobernación del Reino», que, con algunos matices, se impuso definitivamente. En 1847, la nueva Secretaría de Estado y del Despacho de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, en la que ALCUBILLA situaba el origen del Ministerio de Fomento, venía a integrar en un Departamento independiente unas materias que hasta entonces habían residido en Gobernación (y, en parte, en Marina), y que en 1851 recibirían de nuevo la etiqueta de «Fomento».

Esta evolución pone de relieve que durante el período 1832-1847 (ó 1851) se produjo una sustancial «reducción» del término «fomento», al menos desde la óptica de la organización administrativa. En 1832, esa voz recogía prácticamente la totalidad de los ramos a que se dirigía el «gobierno político y económico» o, si se prefiere, la administración interior del Reino. Por ello, la cuestión del nombre era más bien una cuestión de acento. El término «Fomento» implicaba la asunción de una postura activa, encaminada a «remover obstáculos», frente a las denominaciones más asépticas de «Interior» o «Go-

(5) *Diccionario de la Administración Española*, 2.ª ed., 1869, tomo IX, pág. 269.

beración». Pero el contenido era igualmente amplio, como se configura en la impresionante lista de competencias que atribuyó al nuevo Ministerio el Real Decreto de 9 de noviembre de 1832 (cfr. págs. 27 y ss. de este libro).

Es obvio que cuando en 1847 se desgajan de ese conglomerado los ramos de comercio, instrucción y obras públicas, y cuando en 1851 se denomina otra vez «Fomento» al nuevo Ministerio, se está ante un concepto mucho más estrecho (aunque todavía amplísimo), centrado en la promoción de los «intereses materiales», conclusión que viene apoyada por el dato de que en esta fecha se separaron del Ministerio los negociados de Instrucción Pública (que pasaron a Gracia y Justicia, aunque volvieron a Fomento en 1855). En definitiva, lo que ocurrió fue que el enorme tronco de 1832 se escindió en dos ramas, una eminentemente «política» (elecciones, policía, régimen local), para la que prevaleció el nombre de «Gobernación», y otra de carácter más bien económico y cultural (agricultura, industria, comercio, obras públicas, instrucción pública), para la que se impuso la etiqueta de «Fomento», con «más precisión y exactitud», como señala el profesor GUAITA, que en 1832 (pág. 52). La comparación de la evolución posterior de ambos Departamentos pone de relieve un espectacular incremento del presupuesto de gastos del Ministerio de Fomento frente a la progresión mucho más moderada de los de Gobernación. Este paso de 12 millones en 1850 a 30 millones en 1889-90, mientras que el de Fomento tenía 15 millones en 1850, cantidad que se elevó a 97 en 1889-90 (y en los años anteriores había sido superior) (6). El presupuesto del Ministerio de Fomento fue el

que más aumentó durante ese período, por encima incluso del Ministerio de la Guerra. Esta fue «la edad de oro» (GUAITA, págs. 51 y ss.) del Ministerio, caracterizada no sólo por la intensificación de su actividad, sino, sobre todo, por la promulgación de los grandes cuerpos normativos que consolidaron el régimen administrativo español.

Desde principios de este siglo se abre el último período del ciclo del Ministerio. Por Real Decreto de 18 de abril de 1900 se suprimió y, en su lugar, se crearon dos nuevos Departamentos denominados, respectivamente, Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes y Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas. En 1905, este último volverá a llamarse de «Fomento», pero la separación de la Instrucción Pública será ya irreversible, consumándose la bifurcación organizativa de los intereses «morales» y «materiales», con lo que podría acuñarse un concepto todavía más estricto de «fomento». Ahora bien, como explica el profesor GUAITA, el gigantismo del Departamento había marcado su destino: «la progresiva reducción de las competencias del Ministerio hasta llegar a lo que bien puede llamarse su desintegración por sucesivas podas en el decenio de los veinte, que culmina con la muy importante y definitiva acaecida en 1931» (pág. 101). En esta fecha se suprime el Ministerio y sus restos pasan al nuevo Departamento de Obras Públicas, que ha llegado hasta nuestros días.

Toda esta historia se nos cuenta con el rigor y la claridad características del autor, que se mueve con envidiable facilidad entre la pléyade de datos que ha manejado (todos ellos extraídos de fuentes directas, en su mayoría normativas) y sabe situar siempre al lector en la perspectiva justa para que los árboles no impidan ver el bosque. Como «apéndice» se incorpora una relación com-

(6) Fuente: *Cuentas del Estado español, 1850 a 1890-91*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975, págs. 210-213.

pleta de los ministros de Fomento desde 1832 a 1931 (7).

Angel MENÉNDEZ REXACH

MAYNTZ, Renate: *Sociología de la Administración Pública*, Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1985, 281 págs.

1. El título original del libro de Renate MAYNTZ, publicado en Alemania en 1978, es *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. La traducción castellana es de José Almaraz.

La obra es un manual universitario sobre la Sociología de la Administración, resultado de la experiencia docente de la autora, que ha pretendido, además, exponer una introducción al tratamiento científico-social de la Administración Pública. Aunque el objeto de su análisis sea la organización administrativa de la República Federal Alemana, con abundantes referencias a otros países, sus consideraciones y conclusiones son aplicables a otras realidades políticas.

Señala Renate MAYNTZ que, mientras la Teoría de la Administración tradicional persigue intereses predominantemente prácticos, actúa de un modo prescriptivo y se ocupa de aspectos formales tales como la atribución de tareas, organización interna o selección de personal, el enfoque científico-social del ámbito administrativo se preocupa más bien por las dimensiones teórico - cognoscitivas, trata de establecer las relaciones cau-

sales de base empírica y tiene en cuenta más los procesos reales que la estructura normativa oficial (página 14).

La Sociología de la Administración se encuentra todavía en los inicios. Si no dispone de una teoría unitaria, ni de un sistema integrado de aseveraciones empíricamente fundadas, ni de suficientes estudios empíricos acerca de sus principales problemas, ello se debe no sólo a razones de desarrollo histórico, sino también a una clara preferencia de los científicos sociales por otras materias. De esta suerte, la Ciencia Política se ha ocupado, hasta hoy, preferentemente del proceso y formación de la voluntad política y menos del ejecutivo estatal, mientras que, igualmente, en Sociología han sido investigados también con más frecuencia los partidos que los organismos oficiales (pág. 18).

MAYNTZ señala que su libro es a la vez modesto y ambicioso. Modesto puesto que asume primordialmente la tarea de una exposición ordenada y no el desarrollo de contribuciones teóricas propias, y ambicioso porque, además de ser el primer intento de su especie en la República Federal de Alemania, al mismo tiempo, persigue el objetivo de desarrollar sistemáticamente los planteamientos de la Sociología de la Administración (página 19).

La obra articula su exposición en torno a tres *perspectivas*: una visión que conjuga los aspectos sistemáticos y organizativos del objeto de estudio; un nivel de análisis que combina los tratamientos macro y microsociológicos, y una teorización amplia que relaciona los aspectos funcionales y políticos de la Administración Pública, al integrar el funcionalismo sistemático-teórico, que se interesa preponderantemente por los problemas de rendimiento, con el modelo histórico, que mira especialmente a los fenómenos del conflicto y del poder (pág. 20).

(7) MARTÍN OVIEDO recogió una relación desde 1847 a 1931 (continuada con los posteriores ministros de Obras Públicas), pero fijándose en el número de nombrados en cada etapa y las veces que, en su caso, repitieron en el cargo, sin señalar los períodos concretos en que se desempeñó la cartera («El Ministerio de Obras Públicas. Notas sobre su evolución orgánica», en *Legislación básica*, Ministerio de Obras Públicas, Madrid, 1977, tomo I, pág. 12, nota).

El libro consta de ocho capítulos. El primero se refiere a los Principios o Introducción. El segundo trata del desarrollo de la Administración Pública. El tercero y el cuarto tienen por tema las relaciones entre el sistema parcial administrativo y el sistema social que lo engloba. El quinto trata de cuestiones relacionadas con la organización. El sexto trata de cuestiones relacionadas con el personal (microsociológicas). El séptimo y el octavo abordan las estructuras y problemas de la Administración ministerial y ejecutiva, respectivamente.

2. La Administración Pública, tal como la conocemos actualmente, es el resultado de un largo proceso histórico de desarrollo. Hubo, ciertamente, precedentes en algunos imperios históricos, pero es en el siglo XIX cuando la existencia de un dilatado sector de la Administración Pública se convierte en la característica común de todas las sociedades modernas. La Ciencia Social describe esta transformación fundamental en la sociedad como *diferenciación*, la cual significa, en primer lugar, una división progresiva del trabajo y, más tarde, la formación de subsistemas funcionalmente especializados. Entre éstos se encuentra el sistema de la Administración (pág. 24).

Señala MAYNTZ cómo a lo largo de la historia la centralización de la dominación y la existencia de importantes tareas permanentes se encuentran estrechamente vinculadas. La realización de tareas reconocidas como importantes es una función legitimadora, en cuanto que las pretensiones de dominación de un poder central son tanto más toleradas cuanto más claramente contribuyen a la realización de las tareas comunes importantes (pág. 27).

La aparición de la moderna Administración estatal, mediante un renovado y fortalecido proceso de centralización, presupone el desmantelamiento de una estructura feudal me-

dieval, caracterizada por una situación en la cual los recursos financieros eran escasos y penosa la comunicación entre partes territoriales muy alejadas entre sí. Mientras que en los siglos XII y XIII los señores feudales sólo exigían, raras veces y en ocasiones especiales, entregas monetarias aisladas, los monarcas absolutos reclamaron más tarde impuestos regulares que empleaban a su arbitrio. Sobre la base del sistema fiscal se alzó el Estado moderno (pág. 30).

La última fase de la historia del desarrollo del Estado moderno y de la Administración estatal se caracteriza por la *desprivatización* del aparato del poder. El monarca se convierte así de dominador personal en jefe del Estado. Consecuentemente, el servidor del monarca se convierte en servidor del Estado. La moderna democracia parlamentaria se sitúa al final de este desarrollo, que encierra, señala la autora, dos aspectos importantes: la progresiva reglamentación jurídica de la Administración estatal, a través de la cual fue haciéndose cada vez más limitado el ejercicio arbitrario del poder de los monarcas, y la creación de corporaciones de representación política con derechos de decisión y control (pág. 32).

Junto a este proceso de *Centralización* política, no hay que olvidar que, en ciertos aspectos, paralelamente a esta centralización, se produce un proceso inverso de mantenimiento o de recuperación de espacios autónomos de decisión por parte de subunidades sociales. De esta forma aparecen elementos de *descentralización* política en el marco de un sistema administrativo centralizado.

En los modernos sistemas administrativos existen tres tipos de tendencias de descentralización política. *En primer lugar*, existen tendencias de cobertura regional. A éstas pertenecen no sólo sistemas federalistas como los de Estados Unidos o de la República Federal de Alemania, sino

también tendencias a la regionalización, como las que han aparecido en los últimos tiempos en Francia, Inglaterra y Gran Bretaña. Se halla muy extendida, *en segundo lugar*, una descentralización por desplazamiento de competencias a nivel local, manifestada en los sistemas de autoadministración comunal. *En tercer lugar*, existe una forma de descentralización política, en la cual se sustraen a la dirección estatal central determinados sistemas funcionales parciales y se los confía a la autoadministración, como está sucediendo en la República Federal Alemana en el terreno de la seguridad social y de la enseñanza superior (pág. 38).

Hoy en día, la coexistencia de una democracia nacional y otra local no es considerada como una contradicción, sino como un complemento adecuado; la autoadministración comunal multiplica las posibilidades de colaboración política y permite detectar mejor las necesidades locales. MAYNTZ señala cómo se va extendiendo la idea de que donde realmente existe una contradicción es entre la democracia de *partidos* y la autoadministración comunal. Ello es debido al establecimiento suprarregional de los partidos políticos, que dificulta el interés necesario en la solución de los problemas comunes locales (pág. 40).

En la actualidad no existe tendencia histórica alguna hacia la total descentralización política, y por tanto hacia la disolución de las Administraciones centrales, que sea digna de tomarse en cuenta. Prácticamente, revisten mucha más significación cuestiones tales como: qué tareas debe desempeñar la Administración central; quién deba disponer de ella; cómo tenga que estar organizada, y en qué forma han de ser reguladas sus relaciones con los intereses sociales organizados y no organizados (pág. 43).

3. Dedicó la autora el capítulo tercero al análisis de las tareas de la

Administración. Las funciones del Estado pueden determinarse de dos modos distintos: normativa o analíticamente. El hecho de que la ejecución de una tarea específica a un nivel mínimo a definir constituya un requisito de la existencia del sistema, no significa que esa tarea se lleve a cabo por esa razón ni que se esté ejecutando suficientemente. El hecho de que la Administración Pública realice algo determinado necesita siempre ser explicado, aunque esa actividad cumpla indiscutiblemente una función estatal importante. Si no se pierde de vista que la determinación de las funciones estatales proporciona puntos analíticos de referencia para juzgar las actividades concretas de la Administración, y no una explicación causal de las mismas, se elude el error de identificar lo hecho con lo necesario y de concluir al final que la Administración hace realmente todo lo que es necesario y deja de hacer todo lo que no es necesario (página 46).

MAYNTZ, después de analizar pormenorizadamente las distintas posiciones existentes en torno a la determinación de las funciones del Estado, ofrece el siguiente esquema de cinco grandes *ámbitos* de tareas:

1) Reglamentación de las relaciones entre una sociedad y su entorno; ello significa, como mínimo, el aseguramiento de las fronteras del sistema frente al exterior (seguridad exterior), pero puede incluir también tentativas de expansión. Por lo demás, pertenece a este punto todo el extenso ámbito de las relaciones internacionales.

2) Aseguramiento de la capacidad de acción del sistema político-administrativo, sobre todo garantizando el abastecimiento de los recursos necesarios; a este punto pertenece la recaudación de impuestos, pero también, por ejemplo, el reclutamiento de los obligados a prestar servicio militar.

3) Reglamentación de las relaciones entre los miembros del sistema, y ello tanto entre los individuos como entre los grupos (orden interno).

4) Prestaciones de abastecimiento y servicio: satisfacción de necesidades colectivas más allá de la seguridad interior y exterior.

5) Conducción del desarrollo social hacia determinados objetivos; tales objetivos pueden ser, entre otros: integración nacional, igualdad social, crecimiento económico, mejora de la salud pública o elevación del nivel educativo (p. 55).

La Administración central estatal, creada con el absolutismo, se ocupaba al principio de las tareas de la seguridad exterior, del orden interior y de la recaudación de impuestos. Posteriormente, en la época del Estado liberal de Derecho, teóricamente denominado comúnmente «Estado Gendarme», las tareas administrativas y la actividad de la Administración apenas fueron limitadas materialmente, sino que, a lo sumo —señala MAYNTZ—, se las frenó en su expansión.

Así, en opinión de Thomas ELLWEIN, el Estado liberal de Derecho en el siglo XIX continuó siendo «más bien un postulado. De este postulado se hizo realidad solamente la parte relacionada con la forma de organización y de actividad del Estado (Constitución, el principio de publicidad, la legalidad y la comprobabilidad jurídica de la acción del Estado, la garantía de los derechos fundamentales inalienables). La limitación del Estado a la creación del Derecho, a la salvaguardia del Derecho, del orden y de la seguridad, permaneció como programa y fue siempre, en la medida en que fue formulado consecuentemente, un programa irrealizable. Ninguna de las tareas estatales estatuidas aquí en el siglo XVIII fue traspasada en el siglo XIX a la competencia de la sociedad» (pág. 59).

De hecho, en esta época liberal, en Alemania fueron ampliadas las tareas de la Administración de Orden Público, permanecieron las tareas administrativas de fomento de la economía, de la construcción de vías de comunicación terrestre y fluvial y, es más, se desarrollaron bajo la dirección del Estado el ferrocarril y el servicio de correos. Finalmente, en esta época comenzó un notable desarrollo de las tareas administrativas en el ámbito de la asistencia social, relacionado en buena parte con la legislación social de Bismarck en el decenio de 1880.

El desplazamiento más a largo plazo de los centros de gravedad entre las categorías de tareas de seguridad exterior, orden interior y aseguramiento de recursos, por un lado, y las tareas de prestaciones de asistencia, de servicios, de abastecimiento y desarrollo, por otro, ha continuado en los últimos cincuenta años. Como botón de muestra muy significativo, señala la autora que la llamada Administración *ordenadora* hace uso hoy en la República Federal Alemana apenas de una quinta parte de los gastos públicos, de la cual más de la mitad es destinada al ámbito de la defensa (pág. 63).

MAYNTZ pone de manifiesto la tendencia a la *autoconservación* característica de todas las organizaciones y, por tanto, también de los distintos sectores de la Administración Pública. Sin embargo, no se debe olvidar que el proceso de incremento de tareas puede tener, a su vez, consecuencias destructivas, en el sentido de que una Administración sobrecargada de exigencias y demandas de solución puede acabar defraudando las expectativas puestas en ella y, por tanto, minar el fundamento de legitimidad del sistema político-administrativo (pág. 67).

Para completar el análisis sociológico de la actuación administrativa, la autora pone de manifiesto, además

del tema de su contenido, es decir, *aquellos* que hay que hacer o determinar, otras dos dimensiones características: por un lado, el tipo de *principios* que dirigen la acción de la Administración y, por otro, los *instrumentos* empleados para el cumplimiento de sus tareas (págs. 67-70).

4. En el capítulo cuarto, MAYNTZ trata de resolver la siguiente pregunta: ¿puede usarse la Administración como instrumento de ejecución de tareas? Es decir, la cuestión central es si, y bajo qué condiciones, la Administración conserva el carácter de un instrumento, de un medio de ejecución, o si, por el contrario, no tiene más bien a desprenderse de su condición de medio, a sustraerse al manejo de las instituciones competentes y a independizarse, como centro de poder propio. Esta cuestión se plantea, de hecho, no sólo acerca de la Administración considerada como una unidad global, sino de un modo muy concreto en cualquier nivel de la Administración en el que existan una representación y una dirección políticas, elegidas, que funcionen como centros de la formación de voluntad y de control político sobre los distintos niveles de la Administración, subordinados a ella (página 72).

La posibilidad de la Administración de sustraerse a la dirección y control políticos y de convertirse a sí misma en un centro de acción capaz de proponer objetivos y de ejercer influencia se basa, en líneas generales, en el hecho de que, para el cumplimiento efectivo de sus tareas, ésta tiene que disponer necesariamente de conocimiento especializado, información real y medios adecuados, así como poseer el necesario margen de maniobra para su realización. La Administración necesita, igualmente, un cierto grado de autonomía para defenderse con éxito de las presiones de individuos o grupos que pretenden un trato de favor. Pero es cono-

cido que esta autosuficiencia encierra en sí misma el peligro de que la Administración se sustraiga también al control legítimo ejercido sobre su actividad y comience a utilizar su margen de acción en provecho propio o en interés de ideas políticas desarrolladas por ella misma (página 78).

Al respecto señala la autora, a modo de modelos, tres tipos principales de sistemas de Administración más o menos autónomos: 1) la que actúa de responsabilidad propia; 2) la que usa su poder en interés propio, y 3) la que actúa en interés, o como agente, de un determinado grupo o estrato social (págs. 81-83). Es entonces cuando las instituciones políticas intervienen controlando y dirigiendo esta Administración autónoma de tres formas posibles: la dirección y control centrales, la dirección y control externos por una jerarquía paralela y la dirección y control pluralista a través de la descentralización política (pág. 85). En la medida en que la descentralización política multiplica las ocasiones de participación de los ciudadanos, en la misma medida democratiza simultáneamente la dirección y el control de la Administración.

MAYNTZ señala que, sin embargo, en una democracia parlamentaria las posibilidades de participación directas de los ciudadanos se ven limitadas por el hecho de que el proceso de formación de voluntad política discurre a través de los partidos y de los representantes elegidos por el pueblo. Por esta razón, en opinión de la profesora alemana, el proceso político de formación de voluntad en la democracia parlamentaria puede ser considerado como insuficiente y completable desde la perspectiva de un electorado orientado a una activa participación política directa, y ello sin perjuicio de los elementos existentes de descentralización política (pág. 91).

BIBLIOGRAFIA

5. Habiendo analizado en los capítulos anteriores la Administración Pública desde la perspectiva de la sociedad global, MAYNTZ, a partir del capítulo quinto, cambia el nivel de tratamiento para considerar la Administración Pública como organización. La autora usa el concepto sociológico de organización, con el que se designa «un tipo determinado de formaciones sociales que están claramente diferenciadas de su entorno social, poseen una estructura interna y están orientadas a la persecución de metas específicas o al cumplimiento de tareas predefinidas» (pág. 93).

La Administración Pública constituye un macrosistema organizativo. Estos macrosistemas se constituyen en torno a una meta o para el cumplimiento de tareas o funciones muy determinadas. La profesora alemana dedica su mayor esfuerzo, por un lado, a analizar la Administración Pública en tanto macrosistema organizativo, examinando las características estructurales peculiares del sistema y sus problemas, y, por otro, a considerar diversas cuestiones organizativas relativas a los elementos de tal macrosistema, los departamentos administrativos.

Si bien es cierto que en la República Federal Alemana existen algunos ministerios federales con Administración especializada propia y, a su vez, existen algunos ámbitos de materias en los que son exclusivamente competentes los Estados federados, la regla general es la división *funcional* del trabajo entre Federación y Estados federados, en la cual la facultad legislativa reside predominantemente en la Federación, mientras que la ejecución de la ley compete predominantemente a los Estados federados (pág. 102). MAYNTZ, a continuación, trata pormenorizadamente este «federalismo cooperativo» y sus peculiaridades, las estructuras de las Administraciones de los Estados federados y la ubicación de

la autoadministración comunal en el macrosistema administrativo.

Tras analizar las características del modelo burocrático, la autora plantea una alternativa consistente en una organización en forma de equipo de profesionales que aumente la motivación de rendimiento, fomente el comportamiento innovador y haga posible una mayor flexibilidad y capacidad de adaptación. Este modelo organizativo se distingue por las siguientes características:

1) Los miembros de la organización son, por su formación y orientación, especialistas profesionales, es decir, poseen extensos conocimientos en su ámbito de trabajo y están motivados por sí mismos, sin que medie coacción ni fiscalización.

2) Un bajo grado de reglamentación deja más margen de acción a la responsabilidad personal y, por tanto, a la iniciativa e improvisación.

3) Como complemento del punto anterior, el ámbito de tareas y de responsabilidad de cada miembro no se fija rígidamente; las tareas que surgen se distribuyen *ad hoc* entre los respectivos miembros competentes y libres.

4) La estructura de autoridad, de comunicación y de control tiene más bien forma de red, y no una forma jerárquica (pág. 132).

En la Administración Pública pueden observarse hoy algunas posturas en pro del cambio en la organización tendentes a una atenuación de los principios burocráticos, y que afectan sobre todo al principio jerárquico y al principio de las competencias establecidas (pág. 134).

MAYNTZ recoge la crítica actual a la organización administrativa burocrática que se basa en su escasa eficacia. Y ello por cinco causas: 1) dependencia política; 2) independencia del mercado; 3) restricciones económicas en materia de personal; 4) el

sistema presupuestario, y 5) las dificultades de la calificación cualitativa del éxito (págs. 138-143). En la República Federal Alemana se vienen experimentando diversas soluciones, sobre todo en el sector de prestación de servicios, donde bajo los lemas de «creación de unidades autónomas de funcionamiento», «desestatalización» y «privatización» se mencionan diversas formas de transferencia de tareas públicas a sujetos más o menos autónomos fuera del ámbito inmediato de la Administración Pública (pág. 144).

6. La posición especial del personal de la Administración Pública comporta varios aspectos que son tratados en el capítulo sexto del libro.

La configuración del personal de la Administración Pública en un grupo profesional con rasgos estamentales propios ha alcanzado grados de desarrollo muy diferentes, tanto si se comparan diversos países como si es considerada a través de las distintas épocas históricas de una misma sociedad. Así, por ejemplo, la figura del funcionario vitalicio se da en Alemania, Francia e Italia; en los Países Bajos se da sólo en una pequeña parte del funcionariado, y en Suiza no existe en absoluto. Mientras que en Francia no se logró el privilegio del empleo vitalicio para una gran parte del personal hasta después de la Segunda Guerra Mundial, en Suecia, por el contrario, se está volviendo del funcionariado vitalicio al funcionario sujeto a despido (pág. 148).

Tradicionalmente, el funcionario tenía que pagar su seguridad en el empleo y la garantía de asistencia social conformándose con una remuneración baja. Sin embargo, señala MAYNTZ, actualmente, al ser más frecuente que la carrera política se vea recompensada con un puesto en la Función Pública y, al mismo tiempo, que los funcionarios acceden al cuerpo parlamentario y a puestos políticos de dirección, aumenta lógicamen-

te en los Parlamentos la disposición a corresponder favorablemente a las demandas de una mejor remuneración de la Función Pública (pág. 150).

Los *contratados administrativos* son el grupo de *status* histórico más reciente en la Función Pública alemana. Mientras que desde el principio se empleó en la Administración Pública a personal laboral mediante contratos de servicios, los contratados administrativos no comienzan a aparecer en mayor número hasta principios de siglo. Así, desde 1927 a 1967, la participación de los contratados en la Función Pública ha aumentado del 13,5 al 36,9 por 100, mientras que la de los funcionarios ha descendido del 66,7 al 42,4 por 100, al tiempo que la participación del personal laboral se ha mantenido constante en torno a 1/5 del total. Cada *carrera administrativa* en la República Federal viene determinada, por un lado, por la especialidad y, por otro, por el nivel de grupo. En las especialidades, aparte del escalafón general administrativo, existen numerosas escalas técnicas y algunas escalas no técnicas. La plena identificación profesional administrativa se logra mediante la combinación de especialidad y categoría de escalafón (pág. 157).

Considerando la evolución histórica del *reclutamiento* para la Función Pública, la autora observa el surgimiento de dos tendencias bien delimitadas: por un lado, la importancia creciente que han adquirido los criterios de cualificación profesional en el reclutamiento de personal y, por otro, una apertura cada vez mayor del acceso a la Función Pública (pág. 161). MAYNTZ se pregunta si unos estudios en Ciencias de la Administración no proporcionarían una capacitación más adecuada que los estudios universitarios de Derecho, requeridos para tantos puestos administrativos. Señalando el ejemplo de Francia, en donde se fundó la ENA con el ob-

jetivo de proporcionar a los futuros altos funcionarios una imagen muy concreta de su papel y de las tareas del Estado, sostiene que este sistema es superior al alemán de capacitación (pág. 165).

Existe una *selectividad social* en el reclutamiento para la Función Pública, que no sólo es característica especial del grupo superior de la Administración, sino que se encuentra también en otros ámbitos de la vida pública. Tan sólo la élite política, es decir, el grupo que ostenta los cargos políticos más altos, parece ser algo menos selectiva en la democracia moderna desde el punto de vista social. Además, existen tendencias autoselectivas que ejercen influencia sobre las características de los miembros que ingresan. Así, hay determinadas instituciones o profesiones que atraen a un cierto tipo de personas: la policía, al que tiende a emplear la violencia; la libre empresa, al hombre arriesgado y ambicioso, o la Administración, al conformista. Autoselección significa, por consiguiente, que personas con determinadas inclinaciones suelen ser atraídas por la imagen que se tiene de una organización determinada, de sus actividades y de sus condiciones de trabajo de la misma, y que por ello, en igualdad de las condiciones restantes, están más inclinados a solicitar el ingreso en la misma que aquellos a quienes la imagen que se forman de la organización les repele o, al menos, les es indiferente (pág. 173).

MAYNTZ, después de analizar los resultados de una investigación sociológica, observa una interesante tendencia. Los universitarios reaccionan de un modo especialmente positivo a la posibilidad, existente de hecho en su grupo esperado de escalafón, de alcanzar posiciones de influencia y de responsabilidad y, en general, se sienten repelidos mayoritariamente por la limitación de las posibilidades de desarrollo individual, incluso al pre-

cio de la seguridad profesional. Sin embargo, entre los procedentes del nivel primario superior del sistema educativo se da el caso contrario: se sienten fuertemente atraídos por la seguridad profesional e incluso consideran como un elemento positivo la pérdida objetiva de autonomía o el escaso desafío de su capacidad de trabajo por parte de la Administración (pág. 175).

La *ética funcional* se apoya en la función de la Administración como poder ejecutivo estatal, es decir, es el carácter «público» de la misma. Su núcleo común consiste en la norma de la lealtad absoluta. En relación con el Estado, la lealtad significa, de una parte, la renuncia a imponer activamente los propios intereses materiales y, de otra, la norma de neutralidad y apartidismo político, que le prohíbe participar activamente en la política. En relación con el ciudadano o cliente, el funcionario debe guiarse por las normas de la juridicidad de su acción, de la igualdad de trato a todos los ciudadanos y de la neutralidad emocional en sus relaciones con el público. Y, en tercer lugar, frente al público en general rige, por último, la norma de la reserva (página 186).

7. Después de haber tratado en los capítulos precedentes las cuestiones generales de Sociología de la Administración que se plantean en los tres niveles analíticos del sistema total, de la organización y del personal, MAYNTZ aborda en los dos últimos capítulos cuestiones que se refieren especialmente a ámbitos parciales concretos de la Administración Pública: de un lado, la Administración ministerial y, por otro, la ejecutiva.

A lo largo del tiempo se ha visto afianzada la tendencia a encomendar a la Administración ministerial la función de desarrollo de programas. De este modo ha aumentado notablemente el poder de la cúspide administrativa, que viene desempeñando en

la actualidad un papel decisivo tanto en la legislación como en la planificación y en las decisiones acerca de la utilización de medios públicos. Tal como afirma Alfred GROSER, «la iniciativa legislativa ha pasado en todas partes a manos de las Administraciones. Los legislativos corrigen algunas veces, rara vez rechazan y comúnmente ratifican. Sus miembros continúan autodenominándose colectivamente en los códigos el poder legislativo, pero en la mayoría de los casos participan meramente en un procedimiento registro» (pág. 195).

MAYNTZ resalta que una Administración fuertemente centralizada, el cambio continuo de gobiernos, un sistema pluripartidista, tienden a favorecer un desplazamiento de funciones en favor de la Administración ministerial. Es entonces cuando la autora analiza la colaboración y la relación de la Administración ministerial con el cuadro directivo político desde un doble punto de vista: por un lado, en relación a la cuestión de quién determina a fin de cuentas el contenido de la política, es decir, de hasta qué punto la Administración ministerial se ha independizado también de la directiva política y ha cobrado una influencia determinante sobre los contenidos de la política, y, por otro, acerca de la cuestión de cuáles son los efectos cualitativos que este constatado papel de la Administración ministerial ejerce sobre el contenido de la política (pág. 199).

Después de analizar la estructura organizativa de la Administración ministerial alemana, analiza las cuestiones de si el personal que la integra, denominado comúnmente *burocracia ministerial*, reúne las condiciones requeridas para las tareas de desarrollo de programas que tiene encomendadas. La llamada política de personal, al ser un importante instrumento de conducción indirecta, plantea conflicto entre la pretensión de la directiva política de confiar los más

altos puestos de la Administración ministerial únicamente a seguidores fieles y la neutralidad exigida del funcionario por otras razones; cuando se elige como colaborador a alguien que por su propia inclinación está orientado en la dirección deseada, no es necesario dirigirlo mediante instrucciones ni controlarlo constantemente (pág. 210). Sin embargo, no debe olvidarse que junto a este tipo de *burocrata político* siguen existiendo también funcionarios con otra orientación en los niveles directivos alto e intermediario. Ello conduce a que ocupantes de puestos iguales en rango y función consideren sus tareas de un modo diferente y, en consecuencia con ello, jueguen papeles diferentes. Así, señala MAYNTZ cómo entre los jefes de división de los Ministerios federales se han encontrado cuatro tipos diferentes de roles: a) el *especialista*, el cual participa con gusto en el trabajo objetivo de los servicios, colabora personalmente en la formación de proyectos, etc.; b) el *administrador*, el cual se ocupa preferentemente de las tareas de gestión de la división; c) el *promotor*, políticamente neutral, pero orientado hacia la realización, el cual intenta por encima de todo ayudar a que tengan éxito las propuestas de sus expertos, y, finalmente, d) el *político*, el cual orienta primariamente su acción por criterios políticos. Del mismo modo se encuentra también la misma variedad de roles entre los secretarios de Estado parlamentarios, el *administrador* entre los funcionarios de carrera y el *especialista* entre los foráneos reclutados en calidad de expertos (pág. 215).

En la medida en que la Administración ministerial desarrolla programas, elabora proyectos de ley y planifica por sí misma, debe también aceptar las consiguientes tareas de recogida de información y de negociación con los representantes de los interesados y afectados. A este res-

pecto, las relaciones de la Administración ministerial con las asociaciones y con la Ciencia cobran cada vez más importancia. En la República Federal Alemana predominan tres formas de contactos: 1) audiencias a corporaciones, para las que el Ministerio cursa una invitación oficial; 2) contactos bilaterales menos formales, producidos *ad hoc* sobre la base de la iniciativa de una de las dos partes, y 3) la incorporación de representantes de corporaciones a comisiones y otros entes asesores (página 219).

8. MAYNTZ dedica el último capítulo de su obra a los órganos administrativos encargados de la ejecución y puesta en práctica de la legislación. Suele caracterizarse, en general, la acción de los órganos administrativos como ejecución (de leyes), realización (de medidas) y cumplimiento (de instrucciones); como concepto global se utiliza también recientemente el de *implementación*. La autora clasifica los distintos tipos de programas en tres grandes categorías:

1) Programas regulativos; trabajan con el instrumental de normas preceptivas, prohibiciones, sujeciones a autorización y amenazadas con sanciones.

2) Programas de incentivo; trabajan con el ofrecimiento de ayuda financiera o con medios fiscales.

3) Programas de prestaciones; en éstos suelen facilitarse bienes o prestaciones monetarias, así como prestaciones técnicas o personales por parte de la Administración.

Estos órganos administrativos, inferiores al nivel ministerial, en su función de implantación de los programas, que, según los casos, han sido decididos por el Parlamento, decretados por el Gobierno o ultimados por la instancia ministerial, poseen un espacio de maniobra que depende de tres factores: 1) de la intensidad de

la dirección por parte de los órganos superiores; 2) del grado de programación de las funciones desempeñadas por los órganos centrales, y 3) de la disponibilidad de recursos, es decir, del volumen de dinero, de personal y de medios técnicos auxiliares, que posea un órgano y de lo libre que sea para disponer de ellos (página 227).

En la organización de la Administración ejecutiva hay que distinguir entre funciones de dirección, inspección y realización, las cuales se suelen asignar a diferentes niveles: la dirección corresponde a la instancia ministerial, la inspección a la instancia intermedia y la realización a los administrativos inferiores (pág. 233).

MAYNTZ, por último, analiza los procesos de *interacción* existentes entre los órganos administrativos y el público, tema preferido de la Sociología de la Administración, y destaca los factores siguientes: 1) la relativa posición de poder de ambas partes; 2) el nivel de conocimientos y de información, y 3) las actitudes generales, la percepción de la situación y las expectativas concretas de ambas partes (pág. 249). En Alemania, las medidas encaminadas al mejoramiento de la relación entre los ciudadanos y la Administración pueden clasificarse en dos grandes grupos: por un lado, medidas destinadas al mejoramiento de la orientación hacia el cliente o de la «cercanía del ciudadano» por parte de la Administración, y medidas encaminadas a la implantación de un sistema de protección institucional del ciudadano por otro (pág. 261). Es en la planificación urbana donde, sobre todo, se han experimentado las posibles formas de regulación institucional de participación, afrontando los siguientes aspectos: 1) el momento de la participación; 2) el conjunto de los participantes; 3) la forma de la participación, y 4) la información de los participantes (pág. 265).

9. El texto sigue un esquema decantado, riguroso, sin concesiones a la superficialidad, orientado por principios científicos de Derecho y realidad positivista, con algunos toques relativistas. La autora cumple con creces el objetivo que se fijó en la Introducción del libro: construir una

introducción especializada a la Sociología de la Administración. Por todo ello, pensamos que su lectura será muy útil para funcionarios, sociólogos, alumnos de Ciencias Políticas, Diplomacia y Administración.

L. C. FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Presidente: Luis SÁNCHEZ AGESTA

COMITE DE DIRECCION

Manuel ARAGÓN REYES, Carlos ALBA TERCEDOR, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA,
Pedro DE VEGA GARCÍA, Ignacio DE OTTO Y PARDO

Director: Francisco RUBIO LLORENTE

Secretario: Javier JIMÉNEZ CAMPO

Sumario del año 5, número 15 (Septiembre-Diciembre 1985)

ESTUDIOS

LUIS DíEZ PICAZO: *Constitución, Ley, Juez.*

JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: *Proceso autonómico y observancia de la Constitución.*

ALVARO RODRÍGUEZ BERELJO: *Una reflexión sobre el sistema general de la financiación de las Comunidades Autónomas.*

JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: *La calificación del Senado como Cámara de representación territorial y el alcance jurídico de las cláusulas definitorias constitucionales.*

ENRIQUE ARGULLOL I MURGADAS: *La administración de las Comunidades Autónomas.*

JURISPRUDENCIA

Estudios y comentarios

TOMÁS S. VIVES ANTÓN: *Valoraciones ético-sociales y jurisprudencia constitucional: el problema del aborto consentido.*

JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR: *Sobre derecho a la intimidad, secretos y otras cuestiones inenunciables.*

ANTONIO EMBID IRUJO: *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la enseñanza.*

JOSÉ MANUEL BRETAL VÁZQUEZ: *Notas sobre la inmunidad parlamentaria.*

CRONICA PARLAMENTARIA.

CRITICA DE LIBROS.

RESEÑA BIBLIOGRAFICA.

PRECIOS DE SUSCRIPCION (1985)

España	2.100 ptas.
Extranjero	25 \$
Número suelto: España	800 ptas.
Número suelto: Extranjero	9 \$

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9 - 28013 MADRID (España)

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(NUEVA EPOCA)

PRESIDENTE DEL CONSEJO ASESOR: D. Carlos OLLERO GÓMEZ

COMITE DE DIRECCION: Manuel ARAGÓN REYES, Carlos ALBA TERCEDOR,
Carlos OLLERO GÓMEZ, Manuel RAMÍREZ JIMÉNEZ, Miguel MARTÍNEZ CUADRADO,
José María MARAVALL, Carlos DE CABO MARTÍN, Julián SANTAMARÍA OSSORIO

Director: Pedro DE VEGA GARCÍA

Secretario: Juan J. SOLOZÁBAL

Sumario del número 48 (Noviembre-Diciembre 1985)

ESTUDIOS

- MIGUEL BELTRÁN: *La burocracia y la crisis del «Welfare State».*
DIEGO LÓPEZ GARRIDO: *La sociedad informatizada y la crisis del Estado de bienestar.*
FRANCISCO J. BOBILLO: *Constitución y legislación antiterrorista.*
MIGUEL JEREZ MIR: *La composición de las élites en los Estados Unidos.*
JOSÉ RAMÓN TORRES RUIZ: *La tolerancia: Concepto, evolución y crítica.*

NOTAS

- ULRICH VON ALEMANN: *Partidos populares, corporativismo y movimientos sociales en la República Federal de Alemania.*
GONZALO MAESTRO: *Acerca del neo-corporativismo.*
RICARDO MONTORO ROMERO: *Crisis de la legitimación y crisis económica en el Estado de bienestar.*
MARIO FERNÁNDEZ BAEZA: *Intervención militar en la política en América Latina.*
MATILDE GURRERA ROIG: *El pluralismo lingüístico.*

RECENSIONES.

NOTICIA DE LIBROS.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	2.800 ptas.
Extranjero	29 \$
Número suelto: España	600 ptas.
Número suelto: Extranjero	8 \$

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9
28013 MADRID (ESPAÑA)

REVISTA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

CONSEJO DE REDACCION: Mariano AGUILAR, Emilio BELADÍEZ, Eduardo BLANCO, Juan Antonio CARRILLO, Félix FERNÁNDEZ-SHAW, Julio GONZÁLEZ, José María JOVER, Luis MARIÑAS, Roberto MESA, Tomás MESTRE, José María MORO, Fernando MURILLO, José Antonio PASTOR, Román PERPIÑA, Leandro RUBIO, Javier RUPÉREZ, Fernando DE SALAS, José Luis SAMPEDRO, Antonio TRUYOL, José Antonio VARELA, Angel VIÑAS

DIRECTOR: Manuel MEDINA ORTEGA SECRETARIO: Julio COLA ALBERICH

Sumario del vol. 6, núm. 4 (Octubre-Diciembre 1985)

ESTUDIOS

JORGE FUENTES: *El desarme y España.*

ISMAEL SAZ CAMPOS: *La política exterior de la II República en el primer bienio (1931-1933). Una valoración.*

CARLOS FERNÁNDEZ CASADEVANTE ROMANÍ: *Análisis de la práctica diplomática hispano-francesa en materia de medio ambiente fronterizo: un balance deficiente.*

NOTAS

ANTONIO MARQUINA BARRIO: *Gibraltar en la política exterior del Gobierno socialista.*

ERIC MARTEL: *Gibraltar y política exterior. Un principio de solución.*

JOSÉ URBANO MARTÍNEZ CARRERAS: *Relaciones internacionales de los países afroasiáticos.*

VÍCTOR MORALES LEZCANO: *Nota de lecturas (El Magreb árabe y Marruecos).*

MARÍA DOLORES SERRANO PADILLA: *Diario de acontecimientos referentes a España.*

RECENSIONES.

LIBROS SOBRE EUROPA DEL ESTE, por TOMÁS MESTRE VIVES.

REVISTAS.

DOCUMENTACION SOBRE POLITICA EXTERIOR, por CARLOS JIMÉNEZ PIERNAS.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	2.200 ptas.
Extranjero	24 \$
Número suelto: España	700 ptas.
Número suelto: Extranjero	9 \$

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9
28013 MADRID (ESPAÑA)

REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

(CUATRIMESTRAL)

Director: Gabriel TORTELLA CASARES

Secretario: Francisco COMÍN COMÍN

Secretaria de Redacción: José MORILLA CRITZ, Leandro PRADOS DE LA ESCOSURA
y Pablo MARTÍN ACEÑA

Sumario del año III, núm. 3 (Otoño 1985)

PANORAMAS DE HISTORIA ECONOMICA

FRANCISCO COMÍN: *Informática, estadística e historia económica en España: Un balance.*

FRANCISCO BUSTELO: *La nueva cara de la historia económica de España (1).*

ARTICULOS

BARTOLOMÉ YUN CASALILLA: *Aristocracia, señorío y crecimiento económico en Castilla: Algunas reflexiones a partir de los Pimentel y los Enriquez (siglos XVI y XVII).*

JACQUES A. BARBIER y HERBERT S. KLEIN: *Las prioridades de un monarca ilustrado: El gasto público bajo el reinado de Carlos III.*

CARLOS RODRÍGUEZ BRAUN: *«Libraos de Ultramar». Bentham frente a España y sus colonias.*

NOTAS

CARLOS BARCIELA LÓPEZ: *Las investigaciones sobre el mercado negro de productos agrarios en la postguerra: Situación actual y perspectivas.*

DEBATES Y CONTROVERSIAS

MIRIAM HALPERN PEREIRA: *Respuesta a Gabriel Tortella.*

RECENSIONES.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	2.100 ptas.
Extranjero	25 \$
Número suelto: España	800 ptas.
Número suelto: Extranjero	9 \$

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9
28013 MADRID (ESPAÑA)

REVISTA DE POLITICA SOCIAL

CONSEJO DE REDACCION

Manuel ALONSO GARCÍA, José M. ALVAREZ DE MIRANDA, Efrén BORRAJO DACRUZ, Miguel FAGOAGA, Javier MARTÍNEZ DE BEDOYA, Alfredo MONTOYA MELGAR, Miguel RODRÍGUEZ PIÑERO, Federico RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Fernando SUÁREZ GONZÁLEZ, José Antonio UCELAY DE MONTERO

Secretario: Manuel ALONSO OLEA

Sumario del núm. 148 (Octubre-Diciembre 1985)

ENSAYOS

MARÍA DE LA CONCEPCIÓN GONZÁLEZ RABANAL: *La crisis de la Seguridad Social en el marco de la Constitución.*

EDUARDO ROJO TORRECILLA: *La ley orgánica de libertad sindical.*

JESÚS MARTÍNEZ GIRÓN: *Las elecciones sindicales en los Estados Unidos.*

CRONICAS.

JURISPRUDENCIA SOCIAL.

RECENSIONES.

REVISTA DE REVISTAS.

PRECIO DE SUSCRIPCION ANUAL

España	2.200 ptas.
Extranjero	24 \$
Número suelto: España	700 ptas.
Número suelto: Extranjero	9 \$

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9
28013 MADRID (ESPAÑA)

REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

(CUATRIMESTRAL)

Director: Manuel Díez DE VELASCO

Subdirector: Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS

Secretaria: Araceli MANGAS MARTÍN

Sumario del vol. 12, núm. 6 (Septiembre-Diciembre 1985)

ESTUDIOS

PAOLA MORI: *Derecho comunitario y derecho interno en una sentencia reciente del Tribunal Constitucional italiano.*

ANTONIO F. FERNÁNDEZ TOMÁS: *La adhesión de las Comunidades Europeas al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos (CEDH): un intento de solución al problema de la protección de los derechos fundamentales en el ámbito comunitario.*

DIONISIO SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA: *La política ambiental comunitaria: especial referencia a los programas de acción.*

NOTAS

JOSÉ MANUEL SOBRINO HEREDIA: *Consideraciones en torno a la dimensión mundialista de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo.*

MARTÍN SANTIAGO HERRERO: *Lomé III: un nuevo camino al desarrollo.*

MARTA ARPIO SANTA CRUZ: *El Parlamento frente al Consejo: la sentencia del Tribunal de Justicia en materia de transportes.*

CRONICAS

JURISPRUDENCIA

BIBLIOGRAFIA

REVISTA DE REVISTAS

DOCUMENTACION

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	1.900 ptas.
Extranjero	23 \$
Número suelto: España	800 ptas.
Número suelto: Extranjero	9 \$

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9
28013 MADRID (ESPAÑA)

SERVICIO CENTRAL DE PUBLICACIONES

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

Serrano, 19, 6.º, izqda, Madrid-1. Telf. 275 80 13-14

A su disposición la colección completa de la Revista

DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA

DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA publicará de inmediato el Índice General de sus primeros doscientos números.

Se compone de cinco secciones:

- I. *Sumarios* completos de los doscientos números publicados.
- II. *Índice temático* de los estudios originales publicados en la Revista.
- III. *Relación de autores* de los estudios originales.
- IV. *Bibliografía* con todos los libros reseñados en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA formando un cuerpo de fichas bibliográficas.
- V. *Relación de revistas* cuyos artículos están recensionados en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA.

SERVICIO DE COPIAS DE ARTICULOS

El Índice General de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA ha sido incorporado a la base de datos bibliográficos del Instituto Nacional de Administración Pública (accesible a través de los PIC del Ministerio de Cultura). En el Índice General se incluye el número con que se identifica cada referencia en aquella base de datos.

La petición de fotocopias puede hacerse tanto por el número de orden del Índice General como por el número de la base de datos.

SOLICITE EL INDICE GENERAL DE «DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA»

Los suscriptores de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA recibirán el Índice General como número ordinario correspondiente al período abril-junio de 1984.

Rellene el boletín de pedido que se adjunta, o formule su petición con los datos que en él se demandan, si precisa algún ejemplar más o no está suscrito.

.....
Nombre y apellidos

Calle y número

Código postal y ciudad

Pedido que se hace:

Ejemplares
del Índice General de la Revista DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA

Precio por ejemplar:

España, 700 ptas. + 100 ptas. (gastos de envío).
Extranjero, 7 \$ USA (incluidos gastos de envío).

Dirigir a Distribución del

BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO
Trafalgar, 29. 28010 Madrid. Teléf. 446 60 00

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO

edición conjunta

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Tomo VII (septiembre-diciembre 1983)

El tomo VII de la colección *Jurisprudencia Constitucional* contiene todas las sentencias y autos dictados por tan alto Tribunal durante el período comprendido entre septiembre-diciembre de 1983. Cada sentencia, reproduciendo todo su contenido, va precedida de un resumen o entradilla alusivo a los aspectos jurídico-constitucionales y doctrinales más destacados de la misma, abriendo y cerrando cada una de ellas sendas páginas a manera de capítulos independientes, ofreciéndose así al lector para una mayor facilidad y comodidad en la consulta.

Asimismo cada auto va acompañado en su comienzo, a manera de síntesis, de una enumeración de las cuestiones enjuiciadas, lo que permite un más rápido conocimiento de su contenido.

Cada página del volumen, en la parte dedicada a las sentencias, se acompaña de una referencia a la parte de su estructura contenida en ella, como pueden ser los antecedentes, fundamentos y fallo, lo que agiliza extraordinariamente la consulta del texto.

El orden de inserción, tanto de las sentencias como de los autos, es el cronológico, según el sumario con que se abre la obra, incorporando al final los siguientes índices: 1. Índice de disposiciones afectadas por declaración de nulidad o derogación del Tribunal Constitucional. 2. Índice de disposiciones impugnadas o en conflicto. 3. Índice de disposiciones citadas, y 4. Índice alfabético.

Tomos I y II (agosto 1980-diciembre 1981): 10.000 ptas.

Tomo III (enero-junio 1982): 6.500 ptas.

Tomo IV (julio-diciembre 1982): 6.500 ptas.

Tomo V (enero-abril 1983): 7.000 ptas.

Tomo VI (mayo-agosto 1983): 7.500 ptas.

Tomo VII (septiembre-diciembre 1983): 8.000 ptas.

Venta en principales librerías y

BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO (Ediciones)

Trafalgar, 29. Teléfono 446 60 00 (ext. 312)
28010 MADRID

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL Y AUTONOMICA

Director: FRANCISCO SOSA WAGNER

Secretaria de Redacción: María Jesús SEMPERE

Sumario del año XLIV, núm. 226 (Abril-Junio 1985)

I. SECCION DOCTRINAL

LUCIANO PAREJO ALFONSO: *La ordenación territorial; un reto para el Estado de las Autonomías.*

JOSÉ MARÍA BOQUERA OLIVER: *Las licencias urbanísticas en las zonas marítimo-terrestre, marítima y portuaria.*

JOSÉ LUIS MEILÁN GIL: *Funcionalidad del territorio de las Comunidades Autónomas.*

JOAQUÍN TORROS MAS: *El Ente comarcal en la Ley catalana de Alta Montaña.*

TOMÁS FONT LLOVET: *Perspectivas de organización supramunicipal.*

II. CRONICAS

ANTONIO CARCELLER FERNÁNDEZ: *La suspensión del otorgamiento de licencias en la Ley de Medidas de Adecuación del Ordenamiento Urbano de Cataluña.*

III. JURISPRUDENCIA

1. Comentario monográfico:

TOMÁS QUINTANA LÓPEZ: *El agua, un recurso escaso que exige una utilización racional.*

2. Reseña de sentencias.

IV. BIBLIOGRAFIA

Suscripción anual: 1.000 pesetas :: Número suelto: 300 pesetas

Dirección, Redacción y Administración:

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL
Santa Engracia, 7 - 28010 MADRID

RIVISTA TRIMESTRALE DI SCIENZA DELLA AMMINISTRAZIONE

fondata da Giuseppe Cataldi/diretta da Giorgio Freddi

Direttore: Giorgio Freddi

Comitato di Direzione: Romano Bettini, Mario Stoppino, Alessandro Taradel

Redattore capo: Paolo De Nardis

Redattori: Elio Califano, Rocco di Passio, Carlo Guarnieri, Anna Minelli, Felice Rizzi, Flavio Spalla, Stefano Zan, Francesca Zannotti

Segretaria di redazione: Silvana Frivoli

Comitato scientifico

Giuseppe Cataldi, già presidente della Corte dei conti; Giuseppe Di Federico, ord. di scienza della amministrazione nell'Un. di Bologna; Vittorio Mortara, nell'Un. di Trento; Stefano Passigli, nell'Un. di Firenze; Franco Ferraresi, sociologia del lavoro nell'Un. di Torino; Feliciano Benvenuti, ord. di diritto amministrativo nell'Un. di Venezia; Massimo Severo Giannini, nell'Un. di Roma; Giorgio Pastori, nell'Un. di Milano; Fabio Alberto Roversi Monaco, nell'Un. di Bologna; Sabino Cassese, ord. di istituz. di diritto pubblico nell'Un. di Napoli; Alberto Predieri, nell'Un. di Firenze; Vittorio Frosini, ord. di filosofia del diritto nell'Un. di Roma; Beniamino Andreatta, ord. di politica economica e finanziaria nell'Un. di Bologna; Antonio Amaduzzi, ord. di economia d'azienda nell'Un. di Bologna; Salvatore Buscema, ord. di contabilità di Stato nell'Un. di Perugia; Pellegrino Capaldo, ord. di ragioneria applicata e generale nell'Un. di Roma; Paolo Sylos Labini, ord. di istituz. di economia politica nell'Un. di Roma; Gaetano Stammati, doc. economia politica e scienza delle finanze; Franco de Marchi, ord. di sociologia nell'Un. di Trento; Franco Ferrarotti, nell'Un. di Roma; Luciano Gallino, sociologia dell'industria nell'Un. di Torino; Luciano Potestà, sociologia industriale nell'Un. di Pisa; Alberto Spreafico, scienza della politica nell'Un. di Firenze; Giorgio Baldini, amm.re deleg. Montedison; Renato Barbagallo, dir. giunta reg. Valle d'Aosta; Aldo Buoncristiano, dir. gen. personale Ministero Interni; Claudio Caponetto, dir. gen. personale Min. lavoro e prev. soc.; Domenico Fazio, dir. gen. Min. Pubblica Istruzione; Cuglielmo Iozzia, segr. gen. comune Roma; Vincenzo Milazzo, rag. gen. Stato; Antonio Pedinelli, pres. Assoc. management e tecniche; Aldo Pezzana, cons. Stato; Alfonso Quaranta, cons. Stato; Michele Savarese, dir. centr. Iri; Giorgio Spezzaferri, dir. ufficio programmaz. regione Abruzzo; Giovanni Vitale, segr. gen. prov. Perugia; Domenico Macri, direttore della Scuola Superiore di p.a.; Onorato Sepe, delegato italiano del comitato p.a. dell'Ueo

Direzione e redazione: Via Chiusi, 14 - 00139 Roma

Le richieste di recensione, omaggi e cambi vanno indirizzate alla direzione.

Amministrazione

Viale Monza, 106 - 20127 Milano - Tel. 28.27.651 - Casella Postale 17175 - 20100 Milano

Le richieste di abbonamento e pubblicità, le rimesse in denaro, le comunicazioni per cambiamento di indirizzo e gli eventuali reclami per mancato ricevimento dei fascicoli dovranno essere indirizzati alla amministrazione.

PLANNING AND ADMINISTRATION

A publication of the International Union of Local Authorities -
IULA - and the International Federation of Housing
and Planning - IFHP

- PLANNING AND ADMINISTRATION is an international, English language journal published twice a year. It contains articles relating to the structure, financing and management of governments at local and regional levels, to the interrelationship between governments at different levels, to citizen participation in public decisionmaking and implementation. It has a special interest in the physical, social, economic and environmental planning and functioning of human settlements.

Some articles are:

- DEVELOPING LOCAL AUTHORITIES IN LATIN AMERICA
by Diogo Lordello de Mello
- THE REASON FOR AND FEASIBILITY OF PARTICIPATION IN DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA
by Blas Tomic E.
- PLANNING AND NATIONAL DEVELOPMENT
by Henry Romero Espinoza
- THE MUNICIPALITIES AND LOCAL PLANNING
by Beatriz O. de Albornoz
- HOUSING AS A RESPONSIBILITY OF LOCAL AUTHORITIES
by Luis Dorich T.
- HUMAN SETTLEMENTS TRAINING IN CENTRAL AND SOUTH AMERICA
by Hubert Allen, Editor

Annual Subscription rates: 52.—Dutch guilders for IULA/IFHP members
90.—Dutch guilders for non-members

Separate copies: 35.—Dutch guilders for IULA/IFHP members
58.—Dutch guilders for non-members

The Editor welcomes manuscripts. Correspondence relating to articles should be addressed to:

Mrs. E. Harloff, Editor
'Planning and Administration'
Wassenaarseweg 45
2596 CG The Hague, Netherlands

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

PUBLICACIONES

NOVEDADES

MANUEL GARCÍA PELAYO: *Idea de la política y otros escritos*. 1.100 ptas.

Este libro constituye una de las últimas novedades editoriales de nuestra Colección Estudios Políticos. El libro recoge seis trabajos («Idea de la política», «Contribución a la teoría de los órdenes», «Hacia el surgimiento histórico del Estado moderno», «Auctoritas», «Esquema de una introducción a la teoría del poder» y «La teoría de la nación en Otto Bauer») sobre cuestiones capitales de la teoría política. Su autor, el profesor García Pelayo, actual presidente del Tribunal Constitucional, no necesita presentación, dada la importancia y amplitud de su obra, como teórico de la política y como constitucionalista suficientemente conocido por todos los estudiosos, y en ese sentido es un honor para el Centro de Estudios Constitucionales haber realizado esta publicación.

Código de Leyes Políticas. Segunda edición ampliada y puesta al día. 2.750 ptas.

El Centro de Estudios Constitucionales se complace en ofrecer la nueva edición del *Código de Leyes Políticas*, preparada, como la anterior, por Francisco Rubio Llorente, Manuel Aragón Reyes y Ricardo Blanco Canales. La obra se ha puesto completamente al día, lo que ha significado un aumento sustancial respecto de la edición anterior, tanto en lo que se refiere a las normas que contiene como en lo que respecta a las numerosas notas de desarrollo, referencia y concordancia y a la jurisprudencia que se cita.

Este *Código* contiene la Constitución, las normas sobre los Derechos Fundamentales, Convenios Internacionales, Leyes de desarrollo de los Derechos Políticos, Organización de los Poderes, Cortes, Gobierno y Administración, Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Organización Territorial, normas sobre Elecciones Generales y Locales, Referéndum y Censo, así como todos los Estatutos de Autonomía y otras normas referentes a las Comunidades Autónomas.

La obra incluye, además del texto íntegro de las disposiciones, abundantes notas de concordancia y desarrollo legislativo y reglamentario (tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas), y de jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional. Se cierra con un índice analítico de materias donde se contienen referencias completas a la totalidad de las disposiciones normativas.

Las características señaladas hacen de esta publicación un instrumento de trabajo insustituible tanto para los profesionales y estudiosos de la Constitución, el Derecho en general y la Ciencia Política, como para cuantos sientan interés por la cosa política.

ULTIMAS PUBLICACIONES

- Manuel GARCÍA PELAYO: *Idea de la política y otros escritos*. 1.100 ptas.
- José Manuel ROMERO MORENO: *Proceso y derechos fundamentales en la España del siglo XIX*. 1.500 ptas.
- Doris RUIZ OTÍN: *Política y sociedad en el vocabulario de Larra*. 1.700 ptas.
- Alfonso RUIZ MIGUEL: *Filosofía y Derecho en Norberto Bobbio*. 1.900 ptas.
- PLATÓN: *Las Leyes* (2 tomos). Edición bilingüe. Introducción, notas y traducción de J. M. Pabón y M. Fernández Galiano (2.ª edición). 2.600 ptas. los dos tomos.
- ARISTÓTELES: *Política* (edición bilingüe). Introducción, notas y traducción de Julián Marías. Reimpresión 2.ª edición. 1.200 ptas.
- F. MEINECKE: *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*. Estudio preliminar de Luis Díez del Corral. Traducción de Felipe González Vicén. Reimpresión 1983. 1.500 ptas.
- Estudios de Filosofía del Derecho y Ciencia Jurídica*, tomo I, en memoria y homenaje al catedrático don Luis Legaz Lacambra (1906-1980). 3.000 ptas.
- Luis SÁNCHEZ AGESTA: *Historia del constitucionalismo español*. 4.ª edición. 1.900 ptas.
- Luis Díez DEL CORRAL: *El liberalismo doctrinario*. 4.ª edición. 2.000 ptas.
- Hanna FENICHEL PITKIN: *Wittgenstein: El lenguaje, la política y la justicia*. Traducción de Ricardo Montoro Romero. 2.000 ptas.
- Hannah ARENDT: *La vida del espíritu. El pensar, la voluntad y el juicio en la filosofía y la política*. Traducción de Ricardo Montoro Romero y Fernando Vallespín Oña. 2.500 ptas.
- L. FAVOREU, Françoise LUCHAIRE, Félix ERMACORA, Mauro CAPPELETTI y otros: *Tribunales constitucionales europeos y Derechos Fundamentales*. Dirección de Louis Favoreu. Traducción de Luis Aguiar de Luque. 2.800 ptas.
- Alessandro PIZZORUSSO: *Lecciones de Derecho Constitucional*. Traducción de Javier Jiménez Campo (2 tomos). 4.000 ptas. los dos tomos.
- Ramiro de MAEZTU: *Liberalismo y socialismo*. Textos fabianos (1909-1911). Recopilación y comentarios de Inman Fox. 600 ptas.
- Juan Ramón de PÁRAMO ARGÜELLES: *H. L. A. Hart y la teoría analítica del Derecho*. Prólogo de Gregorio Peces-Barba. 2.000 ptas.
- La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*. Publicación en coedición con el Ministerio de Asuntos Exteriores. Revisión y confección de Indices por Norberto Castilla Gamero. 1.300 ptas.
- Antonio ALCALÁ GALIANO: *Lecciones de Derecho político*. Estudio preliminar de Angel Garrorena. 1.600 ptas.
- Juan DONOSO CORTÉS: *Lecciones de Derecho político*. Estudio preliminar de José Alvarez Junco. 900 ptas.
- Joaquín FRANCISCO PACHECO: *Lecciones de Derecho político*. Estudio preliminar de Francisco Tomás y Valiente. 1.200 ptas.

VOLUMENES EN PREPARACION

Leonardo MORLINO: *Cómo cambian los regímenes políticos*. Traducción de José Juan González Encinar.

Elie KEDOURIE: *Nacionalismo*. Traducción de Juan José Solozábal Echavarría.

Ignacio de OTTO PARDO: *Defensa de la Constitución y partidos políticos*.

Peter HABERLE: *El contenido esencial como garantía de los derechos fundamentales en la Constitución alemana*. Traducción de Francisco Meno Blanco, Ignacio de Otto Pardo y Jaime Nicolás Muñiz.

Rudolf SMEND: *Constitución y Derecho constitucional*. Traducción de José María Beneyto Pérez.

Ian BUDGE y Dennis FARLIE: *Pronósticos electorales*. Traducción de Rafael del Aguila Tejerina.

Klaus von BEYME: *Los regímenes parlamentarios europeos*. Traducción de Ignacio de Otto.

Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Los Derechos históricos de los territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la Administración vasca*. Coedición con Editorial Civitas. Premio Posada 1984.

Constituciones de Venezuela. Estudio-introducción por Alan Brewer-Carias. Coedición con la Universidad Católica de Tháchira y del Instituto de Administración Local.

Hanna FENICHEL PITKIN: *El concepto de representación*. Traducción de Ricardo Montoro Romero. Prólogo de Francisco Murillo Ferrol.

F. QUESNAY y Dupont de NEMOURS: *Escritos de los Fisiócratas*. Introducción y traducción de José E. Candela Castillo.

ARISTÓTELES: *Ética a Nicómaco*. Edición bilingüe. 4.ª edición.

Jesús Ignacio MARTÍNEZ GARCÍA: *La teoría de la justicia en John Rawls*.

Bernabé LÓPEZ GARCÍA y Cecilia FERNÁNDEZ SUZÓN: *Regímenes y Constituciones árabes (historia de un desencuentro político)*. Prólogo de Fernando Morán.

Esperanza YLLÁN CALDERÓN: *Cánovas del Castillo. Entre la Historia y la Política*. Prólogo de José M.ª Jover.

Libro homenaje al profesor don Antonio Truyol y Serra. Coedición con la Universidad Complutense de Madrid.

Pablo PÉREZ TREMPs: *Tribunal Constitucional y Poder judicial*. Prólogo de Jorge de Esteban. Premio Nicolás Pérez Serrano 1984.

Fernando GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I (9.ª edición y tomo II (7.ª edición).

**REVISTAS DEL CENTRO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES**

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

Publicación bimestral

REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

Publicación cuatrimestral

REVISTA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Publicación trimestral

REVISTA DE POLITICA SOCIAL

Publicación trimestral

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Publicación cuatrimestral

REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Publicación cuatrimestral

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Publicación cuatrimestral

Edición y distribución:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9
28013 - MADRID (España)