

NOTICIA DE LIBROS
Y REVISTAS



1. NOTICIA DE LIBROS

LÓPEZ GARRIDO, DIEGO, *Libertades económicas y derechos fundamentales en el sistema comunitario europeo*, Tecnos, Madrid, 1986, 191 ps.

La entrada de España en las Comunidades Europeas ha producido, y producirá en el futuro, una incidencia notable en el sistema constitucional de fuentes de derecho. En este sentido, y de forma muy expresiva, el profesor Alonso García ha llegado a afirmar que la recepción del derecho comunitario por el ordenamiento jurídico estatal puede suponer un menoscabo de la Constitución como norma suprema en el sistema interno de fuentes (vid. *Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE y su incidencia en las Comunidades Autónomas*, Coord.: Luis Aguiar de Luque, Oñati, 1986).

Dentro de toda red normativa comunitaria, el sistema europeo de derechos y libertades constituye uno de los aspectos más innovados. El estudio de su régimen jurídico, así como de su incidencia en el ordenamiento jurídico estatal, forma parte del trabajo del profesor López Garrido, que comentamos.

Como el propio autor señala, no es un estudio sobre las instituciones europeas o sobre aspectos procesales del Derecho comunitario. Se trata, sin embargo, de un trabajo al que se podría calificar como la parte dogmática del ordenamiento constitucional eu-

ropeo. Por un lado, las libertades económicas recogidas en el Tratado de Roma como la libertad de circulación de los trabajadores, el derecho de establecimiento y libre prestación de servicios, el derecho a la libre competencia, la igualdad de trato laboral entre hombre y mujer, etc. Y por otro lado, los derechos fundamentales vinculados al ejercicio de los derechos económicos de los ciudadanos comunitarios.

El autor ha analizado el régimen jurídico de cada derecho, planteando la problemática que se deduce de temas como la legitimación, los límites a su ejercicio, la operatividad de la cláusula de orden público, el derecho de jurisdicción, etc.; así como, también, la posición jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea (TJCEE), lo cual proporciona una notable relevancia jurídica a este estudio.

Como elemento permanente de esta investigación interesa remarcar la rigurosidad de los planteamientos jurídicos, acompañada de un diseño que podríamos calificar de realista sobre la incidencia y significado de esta parte del ordenamiento jurídico europeo sobre el derecho estatal. Rigurosidad en la medida en que la interrelación

entre derecho comunitario y estatal es abordada siempre desde la perspectiva del derecho vigente y de la interpretación jurisprudencial. Y realista, dado que el análisis del régimen jurídico de estos derechos se fundamenta en la propia concepción inicial —y que, por otro lado, no ha sido excesivamente modificada— de la Comunidad Económica Europea como un mercado común, liberado de aranceles y derechos de aduana. Es decir, de un ámbito de relaciones económicas basado en una concepción liberal tradicional, donde la libre circulación de bienes y personas, el derecho a la libre competencia, o la no discriminación en el trabajo por razón de sexo fueron establecidos más en función de las propias variables económicas que de los derechos fundamentales inherentes a las personas —nacionales o extranjeras— implicadas en el proceso productivo.

En el primer capítulo se pone de relieve la mayor protección jurídica de que goza el extranjero en ámbitos territoriales reducidos como el europeo, a diferencia de la precaria posición que le otorga el Derecho Internacional. En este sentido, la existencia de instituciones como el Consejo de Europa, y muy especialmente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con competencia jurisdiccional sobre las violaciones de derechos reafirman esta consideración.

La libertad de circulación de los trabajadores en la CEE es un derecho subjetivo directamente exigible frente a las instituciones europeas comunitarias (Caso Royer, Sent. del TJCEE de 8/4/1973). No obstante, este derecho se ve condicionado por la propia coyuntura económica. Concretamente, a partir de 1973 y la crisis del petróleo, el mercado de trabajo ha su-

frido un bloqueo progresivo y los puestos de trabajo han ido desapareciendo. Tal situación hace que el autor afirme, con razón, que la libre circulación de trabajadores es una construcción teórica para momentos de desarrollo económico normal y equilibrado, pero no para períodos de crisis. Dicho de otra manera, este derecho no es entendido como una libertad personal, sino como la ausencia de obstáculos al flujo económico entre los diversos factores de la producción.

Asimismo, la supresión de discriminaciones entre el hombre y la mujer —remuneración y seguridad social— no aparece como un derecho fundamental, sino como una exigencia de Francia, que en su momento tenía una legislación social más progresiva, lo que significaba que si los otros socios europeos no adoptaban medidas equivalentes, las empresas francesas dejaban de ser competitivas.

La cuestión que se plantea de forma inmediata es cómo resolver la contradicción entre el intervencionismo del sector público para paliar estas situaciones (Estado social y democrático de Derecho) y la inicial filosofía inspiradora de la CEE. Evidentemente, no es el objetivo de este libro pero el problema está presente siempre que se habla del efectivo ejercicio de los derechos en el ámbito de la Comunidad.

La jurisprudencia del TJCEE constituye uno de los apartados más atractivos del tema que nos ocupa. Por ejemplo, en relación con el derecho de establecimiento y la libertad de prestación de servicios, el Tribunal ha declarado la eficacia directa de estos derechos respecto de los poderes públicos y también de los particulares, entendiendo que se trata de derechos individuales que los jueces na-

cionales deben tutelar. Esta construcción jurídica incide de pleno en las relaciones derecho comunitario-derecho estatal y puede condicionar claramente el sistema de fuentes en la línea apuntada al inicio. No obstante, no hay que olvidar las propias limitaciones alcanzadas por el TJCEE respecto de temas diversos; por ejemplo, respecto de la operatividad de la cláusula de orden público, sobre la que el Tribunal ha renunciado a establecer un criterio comunitario, no limitando, en consecuencia, la reserva de discrecionalidad estatal.

La segunda parte del estudio está consagrada a la expansión del derecho comunitario en materias de derechos fundamentales y al esfuerzo realizado por las instituciones europeas, en especial por parte del TJCEE, para desarrollar y consolidar la prevalencia del derecho comunitario (directivas reglamentos) en este ámbito: es decir, su efecto directo y la aplicabilidad inmediata.

En relación con este tema, resulta interesante observar las resistencias ejercidas por las diversas jurisdicciones europeas —la llamada rebelión de los Tribunales Constitucionales—. Es el caso de la polémica Sentencia del TC italiano 183/1973, criticada entre otros por Capeletti (vid *REDC*, número 4, 1982, págs. 20 y s.), en la que se establece que en el ámbito de los derechos fundamentales la última

instancia para decidir sobre la vigencia en el derecho italiano de una norma comunitaria es el TC estatal. O también la resolución del Consejo de Estado francés de 22/10/1978, a propósito del caso Cohn-Bendit, o la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 29/5/1974. En este sentido, tal vez hubiera sido interesante incluir referencias sobre las constantes resistencias en el derecho anglosajón a la normativa comunitaria. Por último, se aborda la posibilidad de adhesión de la CEE al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales (Convenio de Roma de 1950), que otorga capacidad decisoria al Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre violaciones cometidas respecto de derechos y libertades. El debate iniciado sobre esta cuestión en el seno de las diversas instituciones europeas (Consejo Europeo, Comisión de la CEE y Parlamento Europeo) introduce elementos valiosos para la futura configuración jurídica de una Carta de derechos y libertades para toda la Comunidad.

El trabajo del profesor López Garrido constituye un esfuerzo importante de sistematización y análisis de la virtualidad jurídica de los derechos fundamentales en el ámbito europeo. La voluntad política de renovación de las viejas estructuras de la CEE tendrá que hacer el resto.

MARC CARRILLO

MAYNTZ, RENATE, *Sociología de la Administración Pública*, Alianza Editorial, 1985.

La traducción al castellano del libro de la profesora Mayntz es interesante por la parquedad de la temática tratada en las publicaciones de

nuestro país. En un momento en que la reforma de la Administración Pública y del personal a su servicio aparece como una necesidad ineludible,

derivada de la reestructuración del Estado debida a la nueva distribución territorial del poder político diseñada en la Constitución y los Estatutos de Autonomía, sorprende la falta, entre nosotros, de investigaciones de carácter empírico. Correlativa a esta insuficiencia de estudios empíricos es la nimia dedicación de la sociología a los problemas planteados por esta parte de la realidad social formada por la Administración Pública. Tal vez la traducción de esta obra, por su carácter introductorio —pero no por ello menos sistemático— al esbozar las principales cuestiones planteadas en este ámbito de conocimientos, sirva de estímulo.

La exposición ordenada de los temas básicos de la Sociología de la Administración Pública se realiza de una forma que combina el desarrollo de las cuestiones teóricas generales con las referencias a una realidad concreta que permite ilustrar los problemas planteados, teniendo como modelo la República Federal de Alemania.

En una breve nota inicial, la autora expone que la finalidad de este libro es de carácter didáctico y la intención del mismo es la de servir de introducción a la Sociología de la Administración Pública. Este objetivo explica la estructura de la obra y sus características. Por ello, la autora se preocupa de delimitar el objeto de estudio, la Administración Pública, y de explicitar la perspectiva desde la que éste será analizado: el tratamiento será el característico de la Sociología. Este punto de vista sociológico había sido precisado en una obra anterior publicada conjuntamente con Holm y Hübner (*Introducción a los métodos de la sociología empírica*, Alianza Ed., 1975). En tanto que forma social, la Administración Pública

posibilita la formación de teorías científicas sobre relaciones causales, observadas experimentalmente. El elemento que diferencia la aproximación a la Administración Pública que realiza la sociología con relación al tratamiento tradicional de la Teoría de la Administración es de carácter sistemático (cf. Q. Gibson, *La lógica de la investigación social*, Ed. Tecnos, 1974). Simplificando, la autora indica que la Sociología se ocupa del aspecto teórico-cognoscitivo, intenta formular afirmaciones, empíricamente fundadas, sobre relaciones y se ocupa solamente de la estructura normativa de las reglas oficiales en relación con los procesos sociales reales.

Posteriormente, la autora precisa brevemente la ordenación analítica que le permite la estructuración de los problemas que desgranará en los capítulos siguientes. Indica que los capítulos dedicados al desarrollo de la Administración Pública, a las labores de la Administración Pública, a las relaciones entre Administración y Política, a la organización administrativa y al personal de la Administración Pública están elaborados desde una perspectiva fundamentalmente sistemática es decir, considerando la Administración Pública en su totalidad, como un sistema parcial, aislable dentro de la sociedad. En cambio, los capítulos dedicados a la Administración ministerial y a la denominada Administración ejecutiva (por contraposición con el nivel anterior) están tratados desde una perspectiva organizativa, aislando cada uno de los organismos administrativos. Pero esta perspectiva debe combinarse con otro planteamiento. Hay que distinguir entre un nivel de tratamiento micro y un nivel macrosociológico, hay que distinguir entre los planteamientos que tratan al

individuo y su conducta y los que lo tratan de forma agregada, es decir, como colectivo, como grupo.

Teniendo presentes estas cuestiones, se estudian las personas, en un caso como Función Pública en su totalidad (capítulo sexto), y en el otro, en el seno de los diferentes organismos administrativos que se aíslan.

Mayntz nos explicita sus posiciones teóricas en relación con las diferentes corrientes del pensamiento sociológico contemporáneo, expresando la necesidad de complementar el enfoque del funcionalismo sistemático, que presta atención a un determinado tipo de problema de la realidad social (aspectos relativos al desarrollo de las funciones administrativas o el rendimiento), con las posiciones de carácter histórico que centran su interés en los fenómenos de poder y de conflicto (las cuestiones más directamente políticas).

Quizá los apartados más interesantes del trabajo que comentamos son los que forman la primera parte, de carácter más analítico. El capítulo introductorio, al que después nos referiremos brevemente, puede ser útil en unos momentos en que hay que abandonar la reforma de las enseñanzas en las facultades de Derecho y delimitar con precisión el objeto y la diversidad de aproximaciones de las diferentes disciplinas.

Los capítulos segundo y tercero, destinados respectivamente a explicitar el desarrollo de la Administración Pública y los principales elementos que caracterizan esta evolución en los países de nuestro entorno, así como la temática relativa a las labores de la Administración Pública, están redactadas con especial brillantez, al lograr explicar en pocas páginas los aspectos esenciales, ordenando y siste-

matizando trabajos elaborados en diferentes países. El capítulo tercero tiene el atractivo de una breve exposición de las diferentes posiciones teóricas en relación con el tema analizado, así como una buena selección de datos que ilustran y clarifican el cambio en las labores atribuidas a la Administración y la transformación de los instrumentos utilizados y la forma en que éstos se emplean. La autora utiliza la distinción establecida por Niklas Luhmann para explicar las formas fundamentales de dirección de la acción administrativa: programas condicionales y programas de objetivos. Los programas condicionales son aquellos que están formulados en forma de normas jurídicas y por tanto la verificación posterior de su cumplimiento es sencilla, y sobre todo puede ser de carácter judicial. En cambio, los programas de objetivos fijan los objetivos de la acción, los límites y restricciones a tener en cuenta en el momento de elegir los medios, pero dejan libertad a los realizadores para seleccionar las medidas concretas a adoptar en cada circunstancia específica. El control posterior es más difícil y solamente será posible en términos de resultados obtenidos, de éxito o no de las medidas adoptadas.

El capítulo quinto plantea los diferentes esquemas de organización administrativa, de división de las labores y funciones atribuidas a la Administración Pública, así como los problemas relativos a los diferentes sistemas utilizados en la división del trabajo entre los niveles administrativos. El hilo conductor es la determinación del nivel óptimo para la realización de una labor concreta.

Partiendo de los datos sobre el comportamiento de las inversiones reales (especialmente todo lo que se

refiere a infraestructuras y con determinadas prestaciones de servicios, y, por otro lado, se detecta una tendencia a la descentralización de funciones de programación y planificación. Ahora bien, la distribución de labores no es solamente de carácter vertical, sino que se produce también una diferenciación en forma horizontal. Esta distribución de ámbitos materiales obedece a razones de carácter histórico, pero a menudo tiene explicaciones de índole coyuntural. Si para diferenciar verticalmente las labores existen unas reglas de carácter más o menos objetivo, cercano al ciudadano y a los problemas concretos a resolver, ámbito territorial o número de personas óptimo para la creación de un servicio, en cambio, la imbricación real, la interrelación de los diferentes terrenos problemáticos impiden la existencia de criterios objetivos para atribuir de forma óptima los diferentes ámbitos materiales. Sólo pensando en lo que actualmente se entiende por Salud Pública ya hacemos referencia a todo un conjunto interrelacionado de materias (vivienda, medio ambiente, agricultura...). Este capítulo parece especialmente indicado para iluminar las, a veces, farragosas explicaciones de las diferentes técnicas jurídicas que se utilizan para organizar la Administración Pública y para relacionar las diferentes organizaciones; el tema de la coordinación aparece como central.

El último apartado del capítulo quinto describe los problemas planteados por el modelo de organización burocrática, caracterizada por ciertos elementos estructurales (siguiendo la tipología ideal concebida por Max Weber que pueden sintetizarse en los siguientes rasgos: estructuración jerárquica; sistema de comunicación ver-

tical y en forma preponderantemente escrita; rigurosa división del trabajo con una reglamentación de la delimitación de competencias y una asignación de funciones según criterios de capacidad objetivamente demostrados; sistema de reglas y principios que establecen los derechos y deberes de todos los miembros de la organización y un procedimiento formal, exactamente definido en la realización de las labores. El principio burocrático de organización es una condición para que la Administración funcione como instrumento de ejecución, garantizando el principio de sumisión a la Ley propio de un Estado de Derecho, pero, al mismo tiempo, la transformación y crecimiento de las labores atribuidas a la Administración hacen aparecer ciertas disfuncionalidades que comportan la introducción de altas pautas organizativas, sobre todo en determinados ámbitos concretos relacionados con la prestación de servicios. El carácter público de las organizaciones administrativas, al que a menudo se alude como causa de su ineficacia (por otro lado difícil de demostrar empíricamente), comporta la necesidad de considerar de forma limitada la introducción de otras formas organizativas, sobre todo cuando tienden a eliminar la consideración de lo público o a independizarse de la dirección política, que significa en última instancia la legitimación democrática de la Administración Política. Recordemos que muchos de los objetivos asignados no tienen forma de medición fiable, no son estrictamente de naturaleza económica y, por tanto, formas de control como el análisis coste-beneficio no son siempre utilizables o el mismo mercado, como instrumento de información sobre la oferta y la demanda, no funciona en

determinados servicios ofrecidos por la Administración Pública.

Mayntz caracteriza el modelo que ofrece la imagen opuesta a la organización burocrática y que se adecúa a menudo a los objetivos establecidos en la prestación de determinados servicios. El denominado modelo organizativo de equipo de profesionales tiene como rasgos esenciales los siguientes: especialización y motivación en el trabajo, labores no determinadas rígidamente y responsabilidad personal, y, finalmente, comunicación y control.

Los otros capítulos abordan cuestiones más concretas. En el sexto se analizan los problemas planteados por el estatus especial del personal al servicio de la Administración Pública, la estructuración de la Función Pública en funcionarios, contratados y personal laboral, las formas de reclutamiento y la movilidad interna, así como el efecto que las transformaciones producidas en las cuestiones citadas han comportado en la autopercepción del papel social por parte de los propios funcionarios. La autora relata cómo las últimas investigaciones empíricas muestran un cambio de actitud, «de servidor del Estado a abogado del ciudadano».

En los dos últimos capítulos se describen los problemas actualmente planteados en dos niveles específicos

de la Administración, el nivel más alto administrativo (ministerial), en el cual se diseñan las políticas, se elaboran los programas, y el nivel denominado ejecutivo, de carácter subordinado, en el cual se ejecutan las leyes, se realizan las medidas y se cumplen las instrucciones. Es en este último ámbito donde se están desarrollando en diferentes países investigaciones sobre lo que, siguiendo una terminología originada en la ciencia económica, se ha denominado implementación. Se trata de analizar, mediante estudios empíricos, los procesos de puesta en práctica de los programas y decisiones administrativas y ver cuáles son los elementos que condicionan su aplicación y, por tanto, su eficacia. Este capítulo concluye con una breve referencia a las relaciones Administración-ciudadano y a un tema estrella, la participación del ciudadano en la adopción y posterior aplicación de las medidas administrativas y los problemas que plantea en relación con la determinación del momento de la participación, la selección y determinación de los participantes, la forma en que se participa y la información de que éstos han de disponer para que sea efectiva la participación.

ELISENDA MALARET

