

# La modernización de las Administraciones Públicas

---

Luis Ortega \*

## 1. La Constitución y la modernización de las Administraciones Públicas

---

Hace años, para resaltar la importancia de las Administraciones Públicas y del Derecho Administrativo, se solía mencionar la conocida frase según la cual «las Constituciones pasan y el Derecho Administrativo permanece». La intención con la que se pronunciaba no dejaba de esconder una postura claramente conservadora del Derecho y, en ocasiones, una postura reaccionaria frente al cambio social.

Para la moderna doctrina administrativista española es ya un lugar común partir de los postulados constitucionales para indagar en ellos los cambios que ha aportado al ordenamiento jurídico-administrativo y proceder a una reconstrucción del mismo en torno a los nuevos parámetros constitucionales.

Así debe ocurrir al abordar el tema de la modernización de las Administraciones Públicas desde la óptica de lo que ha significado para la gestión pública española la aparición de un Estado democrático.

En efecto, si repasamos atentamente la Constitución, no nos faltan referencias con relación al tema que nos ocupa. En primer lugar, podría señalarse la superación al temor de una Administración de autoridad, limitadora de las libertades públicas, desde el momento en que en materia de derechos fundamentales el individuo ocupa una posición de paridad frente al Estado pudiendo discutir la constitucionalidad de su actuación a través de un procedimiento especial cifrado en el recurso de amparo. Dentro de estos derechos fundamentales encontramos, además, con referencia a la función pública, el reconocimiento de los derechos de sindicación y huelga, que modifica la tradicional

posición de sujeción del funcionario público respecto de la regulación unilateral de su estatuto jurídico y reconoce una alteridad de intereses entre Estado y funcionarios en lo que se refiere a sus reivindicaciones profesionales.

Aparece también en la Constitución la introducción de los principios de eficiencia y de eficacia como elementos rectores de la actividad administrativa, a los que hay que ligar, como derivación del modelo de Estado Social, el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de remoción de los obstáculos que impidan al individuo y a los grupos en que se integra disfrutar real y efectivamente de la libertad y la igualdad.

Se introduce un modelo de Estado políticamente descentralizado, lo que implica la pluralidad en la elaboración de nuevas políticas de gestión de la mano de cada autonomía territorial y la consolidación de la gestión local desde el principio de autonomía, sin los controles y el auxilio de los funcionarios estatales. El mismo modelo ha incentivado una supervisión entre las distintas administraciones públicas respecto a su forma de actuar y el planteamiento de las formas de colaboración y cooperación, así como a la necesidad de evolucionar en las técnicas de la planificación y la coordinación.

Aparece, asimismo, la diferenciación de la posición constitucional del Gobierno respecto de la Administración Pública, lo que obliga a un mayor detalle en su articulación y a la clarificación de la responsabilidad de la clase política respecto de la funcional en la obtención de los objetivos señalados por el Gobierno.

Finalmente, se recogen directamente derechos de los ciudadanos respecto de la actuación administrativa, como la audiencia en la elaboración de actos y disposiciones normativas, el acceso a archivos y registros, desde una perspectiva de acceso a la información y transparencia de la gestión pública, y la participación en la gestión de los asuntos públicos, señalada específicamente en el terreno educativo y de defensa de los consumidores.

## 2. La variación de los planteamientos institucionales de la Administración y del Derecho Administrativo

Junto a la modificación del panorama constitucional, también se han producido un conjunto de nuevos planteamientos institucionales y de categorías conceptuales que han variado el marco de relación en el seno del cual deben jugar las Administraciones públicas.

Uno de ellos es el de la ruptura del concepto de interés público unitario, simbolizando la existencia de un único interés general al que se le correspondería un beneficio general en su aplicación a todos los ciudadanos. Esta concepción ocultaba la existencia de intereses públicos sectoriales, que protegían los intereses sociales o económicos de un grupo social y, al mismo tiempo, ocultaba la posible contradicción y enfrentamiento entre distintos intereses públicos, en correspondencia a la contradicción existente entre los respectivos grupos sociales a que tales intereses hacen referencia. El dato de la heterogeneidad de los intereses públicos, si ya era posible detectarlo en el seno de una única Administración Pública, se ha visto acrecentado por el pluralismo político territorial, que ve con naturalidad que un mismo interés público, declarado por el legislador nacional, pueda ser desarrollado normativamente y gestionado en base a distintas opciones políticas, según el resultado de representación política de cada comunidad territorial.

Otro dato que ha afectado a la importancia de una reconducción a la unidad de la actividad administrativa, ha sido el constatar que la actual realidad administrativa se describe mejor como una realidad fragmentada, que concebida desde una perspectiva unitaria. Ello hace que sea superior el poder derivado del control y tratamiento de la información de las distintas unidades de la fragmentación, que de la posesión de potestades jerárquicas. No existen pirámides administrativas, se dice, sino archipiélagos, donde la clave fundamental es poseer el mapa que permita la mejor movilidad entre las islas que lo componen.

La democracia participativa supone un replanteamiento de la democracia representativa y de los sistemas de ejercicio de poder público basados en ésta. El esquema de funcionamiento de la democracia representativa parte de la existencia de partidos políticos que, desde una perspectiva global de composición de los intereses que agrega, traslada a través de una norma un mandato a las Administraciones Públicas para que lo ejecuten. Este modelo se ha visto alterado por una doble vía. De un lado, la reivindicación de que el proceso electivo no debe privar a los

ciudadanos de una permanente participación en la gestión de los asuntos públicos y, de otro, la hegemonía de los Gobiernos respecto de los Parlamentos en la elaboración de las decisiones políticas. Ahora bien, ambas vías se entremezclan, ya que la mejor forma que tiene el Gobierno de legitimar sus iniciativas políticas es mediante la suscripción de acuerdos con los sectores interesados o afectados por las mismas. A través de este proceso negociador se produce un doble fenómeno, en primer lugar, se desplaza al partido político de mayoría gubernamental de su papel de mediador de las demandas sociales y se le institucionaliza en una mera función de refrendo parlamentario de las decisiones ya adoptadas por el Gobierno. Pero, en segundo lugar, se practica una política de grupos que van eliminando la posición del individuo como ciudadano y acentuando su *status* particular de beneficiario de una determinada política pública, lo que tiene como consecuencia añadida la pérdida de lo político como un espacio de debate de intereses y prioridades entre grupos y el auge de la solución administrativa de intereses sectoriales. De aquí que lo público sólo alcance para el ciudadano el espacio de lo grupal. Parece como si en el proceso de elevar al ciudadano a la defensa de sus intereses de grupo, se produjese la pérdida de una referencia política con relación a los intereses generales.

La aparición de una Administración propia del Estado Social o de Bienestar, hace que dentro de su ámbito no jueguen con los ciudadanos las mismas relaciones que las establecidas en la Administración de ejercicio de la autoridad. Pero estas relaciones, que tienen que ver en mayor medida con las garantías de no verse excluido injustificadamente de los servicios y de las prestaciones públicas y con la obtención de un resultado acorde con los fines públicos preestablecidos, no han sido objeto de un grado de juridificación de similar intensidad al existente en el ámbito de la Administración de autoridad, con lo cual los principios y los dogmas que presiden las relaciones de autoridad tienden a trasladarse a las relaciones prestacionales. Ello es especialmente significativo en relación con el funcionamiento interno de las administraciones, donde el mecanismo del control judicial les urge más hacia una equiparación formalizada de su procedimiento de actuación que hacia una organización de obtención de resultados.

La plena concurrencia del sector público y del sector privado en la satisfacción de los intereses de la sociedad hace que se difuminen los espacios de lo público y de lo privado en ambas direcciones. No existe ningún espacio social que no pueda ser objeto de una actuación pública, si así lo decide la norma democrática. Pero, al mismo tiempo, los intereses generales pueden ser gestionados desde la propia instancia privada, como el caso de los servicios farmacéuticos, los de aprovisionamiento de energía o de alimentos, los de transporte por carretera, etc. Con ello se provoca la inexistencia de una ilación entre interés público-Derecho público-organización pública, ni entre interés privado-Derecho privado-organización privada, sino que las normas pueden

realizar cualquier mezcla de estos elementos, incorporando, sin duda, una mayor complejidad a la hora de determinar los principios jurídicos que deben presidir la satisfacción de una determinada necesidad social. Dentro de esta complejidad, lo que sí se puede observar es una mayor flexibilidad en relación a la naturaleza del agente y del régimen jurídico que preside su organización y una mayor acentuación de las decisiones públicas en la determinación de los objetivos públicos y de los niveles de necesidad que deben quedar satisfechos.

Un último elemento de todo este renovado panorama conceptual lo constituye la aparición de la noción de módulos negociales que van a sustituir la tradicional forma de decisión unilateral procedimentalizada de la Administración. Actividad convencional que se produce tanto en las relaciones entre Administraciones Públicas para coordinarse y cooperar en el ejercicio de sus competencias, como en relación a los interesados en un procedimiento, pretendiendo llegar a una solución acordada entre todas las partes afectadas, ya que tal solución acordada se concibe como la mejor forma de tutelar los intereses públicos concurrentes en la decisión.

### 3. Las medidas de modernización operadas por el legislador democrático

En los años ochenta se inicia un proceso de modernización de las Administraciones Públicas que tiene como primer hito la aprobación de la Ley de Medidas para la Reforma Administrativa, basada en un intento de superar el control endógeno de la Administración por parte de los altos cuerpos de funcionarios, mediante la introducción de un sistema de puestos de trabajo, la movilidad y la garantía de la carrera administrativa, incluso entre distintas Administraciones Públicas, la racionalización y recomposición de los Cuerpos de funcionarios y la limitación de los puestos de libre designación. Se produce, además, la formalización de los aparatos de *staff* en torno al responsable político, mediante el desarrollo de la figura de los Gabinetes, y se procede a una profunda renovación del sistema retributivo, con la intención de dotar a la carrera funcional de un sistema de incentivos profesionales.

La Ley de Incompatibilidades apuesta por la profesionalización y la eficiencia de los servicios, mediante la regla general de que cada empleado público ocupe su tiempo de trabajo en un solo puesto.

La Ley de Libertad Sindical, por su parte, unifica los derechos de sindicación y de acción sindical entre funcionarios y

trabajadores y la ley de Organos de Representación introduce las formas de acción interna de los empleados públicos en la Administración y la posibilidad de acudir al instrumento de la negociación colectiva para acordar determinados elementos del Estatuto funcional.

La aprobación de los Estatutos de Autonomía y los consiguientes procesos de traspaso de servicios, operan la creación de una nueva burocracia autonómica, así como la Ley de Bases de Régimen Local ordena la burocracia local en un sistema mixto de cuerpos de habilitación nacional y cuerpos propios de los entes locales.

Se canaliza la Administración electoral a un sistema de participación ciudadana y control judicial y mediante la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se formalizan instrumentos de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se resaltan los derechos de los ciudadanos frente a las Administraciones Públicas y se da carta de naturaleza a la actuación negocial a través del reconocimiento de la terminación convencional del procedimiento.

### 4. Problemas surgidos del modelo implantado

El proceso anterior ha producido en su implantación problemas y deficiencias con relación a la consecución de una Administración eficaz que no pueden dejar de ser destacados.

No se ha logrado una articulación del sistema de puestos de trabajo con respecto al sistema de cuerpos que sobrevive paralelamente y que tiene especial importancia en el proceso de selección y acceso a la función pública. El efecto de esta falta de articulación ha sido la reaparición de la adscripción de determinados puestos de trabajo a ciertos cuerpos, especialmente de élite, que han recuperado la posición endogámica, que fue el factor político que promovió el sistema de puestos.

El propio sistema de puestos quedó difuminado al no confeccionarse con toda su extensión las relaciones de puestos de trabajo, que quedaron en una primera fase en meros catálogos de puestos, donde se indicaba esencialmente la denominación, la adscripción orgánica y la retribución, pero permanecía ausente una adecuada descripción de los cometidos y de los requisitos profesionales para acceder al mismo. Esta descripción de cometidos y de los requisitos profesionales eran la clave para lograr una mayor movilidad entre los funcionarios de distintos cuerpos y evitar la patrimonialización de las funciones públicas.

La reforma retributiva aplicada a cada puesto, se produjo desde la dirección hegemónica del Ministerio de Hacienda, ac-

tuando desde una perspectiva presupuestaria y de control del gasto, y abandonando, como enfoque central de la reforma, un estudio de racionalización de las funciones públicas y de los incentivos económicos que deberían impulsarlas. Recuérdese cómo se produjeron casos en los que el complemento específico era un mero resto del resultado matemático de aplicar el anterior salario a los nuevos conceptos retributivos.

El complemento de productividad pronto dejó de cumplir su objetivo de incentivar el especial rendimiento, el interés o la iniciativa de funcionario en el desempeño de su puesto de trabajo, convirtiéndose por virtud de iniciativas sindicales en un complemento horizontal para los empleados públicos. Igual efecto de ausencia de incentivos se ha producido con la carrera administrativa, al ser ésta recorrida, en los tramos atribuidos a cada grupo, en los primeros diez años de vida laboral.

Una prolongación de la carrera administrativa de los cuerpos técnicos puede venir de la mano de la implantación de un nivel de directivos profesionales, al margen de la tradicional reivindicación de funcionarizar el nivel de Director General. Sólo en el último proyecto del Gobierno enviado a las Cortes, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, se contenía una regulación inicial de la función directiva, cuyo desarrollo se reenviaba a un futuro Estatuto.

Desde la perspectiva autonómica no se ha producido ninguna innovación de modelos organizativos, ni de funcionamiento, en gran parte imposibilitados por el seguimiento necesario de los postulados de la legislación básica del Estado que impiden, en la realidad, la implantación de nuevos sistemas de empleo público. La figura de las Agencias no ha pasado de ser un tipo más de organismo autónomo.

De alguna forma se ha producido también una cierta devaluación de las expectativas que hacia finales de los años setenta estaban depositadas en los sindicatos como agentes de la reforma administrativa. Su acción no se ha dirigido hacia el perfeccionamiento del funcionamiento de los servicios públicos, sino que se ha centrado en la actividad de promoción interna y reivindicación salarial de los cuerpos inferiores de la Administración.

## 5. Problemas actuales

Cuando se señala que no cabe concebir la reforma de las Administraciones Públicas sino como un proceso permanente, se está partiendo del reconocimiento de los efectos que la evolución acelerada de las sociedades contemporáneas provocan en el funcionamiento de los servicios públicos.

A mi juicio, el elemento más decisivo para el espaldarazo definitivo del proceso de modernización de las Administracio-

nes Públicas, en términos de eficiencia y de eficacia, va a venir de la mano del proceso de integración de la política económica de los Estados miembros de la Unión Europea. En efecto, la Unión se plantea en el artículo 2 TCE, como objetivos de la Comunidad: «un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros». Al mismo tiempo, el artículo 3.A, señala como principios rectores de la política económica de los Estados miembros, los precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable. Esta doble ecuación significa que la demanda de necesidades sociales va a proseguir su ritmo de exigencias de igualación social, pero dentro de una limitación del gasto público disponible para hacer frente a dichas demandas.

Este elemento de la limitación de gasto público cuenta, además, con la presión política de las mayorías satisfechas que dificulta el apoyo democrático a un aumento de la presión fiscal, aunque en España estemos situados, todavía, a cinco puntos por debajo de la media europea. Igualmente, las cargas presupuestarias ya adquiridas por los sistemas públicos de redistribución social (pensiones, sanidad, educación), por el gasto de funcionamiento del Estado y por la inversión en infraestructuras, dejan un reducido espacio para la asunción de nuevas demandas.

Es cierto que una respuesta radical puede venir de las tesis de eliminar Estado, haciéndole retirarse de determinados objetivos que dejarían de ser públicos y suprimiendo o limitando un conjunto de prestaciones públicas. Pero, desde la perspectiva del mantenimiento del nivel de Estado de bienestar alcanzado por la sociedad española, y por la europea en general, lo que parece inimaginable es que se consienta un funcionamiento del aparato público, que no respete los indicadores de racionalidad en la gestión de sus recursos, tanto humanos como financieros. Dicho de otro modo, las posiciones neoliberales tienen una vía teórica sencilla en la simple eliminación del volumen del Estado y de las prestaciones sociales consiguientes, pero las posiciones socialcristianas y socialdemócratas que entienden los servicios públicos como un elemento de la cohesión social de un país, deben plantearse con toda rotundidad y seriedad la racionalización de la Administración, no para disminuirla sino para poder acoger demandas sociales en mayor cantidad o calidad, con el mismo volumen de recursos de que se dispone en la actualidad.

Ahora bien, en este intento de gestión ordenada de recursos, sigue surgiendo el debate sobre el exceso de juridicismo administrativo, como la causa que impide los avances en la

racionalización de la actividad de la Administración Pública. Pero es un debate que surge como un diálogo entre sordos, entre la Ciencia de la Administración y el Derecho Administrativo, como si los problemas del funcionamiento de la Administración pudieran acometerse sin el concurso de enfoques y reglas de ambas ramas de conocimiento.

Desde la primera es fácil hacer una crítica al modelo weberiano de gestión administrativa, pero debido a que tal modelo es la consecuencia del respeto al marco tradicional de Estado de Derecho en que se basa, sin una reactualización o nueva interpretación del modelo de Estado de Derecho, es difícil salir del modo de gestión weberiano. El ejemplo más claro de ello estriba en que la simple evaluación de la gestión administrativa en función del resultado, impide la construcción del sistema de garantías de los ciudadanos afectados por dicha gestión en términos de seguridad jurídica, ya que el juez no tendría otro parámetro que el buen o el mal resultado obtenido.

De otro lado, debe proseguirse una reflexión sobre la imposibilidad de pretender que cada movimiento que realizan las Administraciones públicas responde a una orden precisa que le viene dada por una norma. En primer lugar, porque el ordenamiento no es así, sino que deja progresivamente espacios de actuación concreta de las Administraciones con una simple fijación de fines u objetivos. En segundo lugar, porque cualquier política de incentiación de los responsables administrativos en su gestión sólo puede partir del aumento del espacio de libertad de decisión. No se puede predicar la responsabilidad de gestión sin un espacio de libertad de gestión. Por ello, no me parece una vía fértil la de concebir el Derecho Administrativo como el Derecho del control de la Administración, ni la de descalificar el Derecho Administrativo producido desde la óptica de organizar la acción de Gobierno para ayudar a que la Administración gestione adecuadamente los intereses generales y preste a los ciudadanos los servicios derivados del principio de igualdad de oportunidades y del de igual dignidad humana. A esta actitud le podrían ser aplicadas las palabras de Carnelluti sobre aquellos astrónomos que llevaban años discutiendo sobre el telescopio, sin acordarse ya que había sido inventado para ver las estrellas.

Por ello, y pese a las dificultades de innovación dogmática que ello lleva consigo, se debe proseguir en articular las garantías de los ciudadanos basadas en la obtención de las prestaciones o de los resultados sociales que les son necesarios y en la comprensión de que la actuación administrativa moderna va más allá de la mera ordenación de la emanación de actos administrativos, sino que se extiende a la gestión pública de los intereses generales.

La nueva realidad descrita ha sido objeto de dos respuestas gubernativas centradas en la introducción de los planes de empleo en la Ley 22/93, de 29 de diciembre, de acompañamiento a los presupuestos generales y en el mencionado Proyecto de

Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

El objeto de los planes de empleo no es otro que el permitir una mejor reasignación de efectivos, justificada por la necesidad de mejorar la relación coste-beneficio en el funcionamiento de la Administración Pública y de garantizar las prestaciones de los servicios públicos que son responsabilidad de la Administración.

Por su parte, el Proyecto de Ley, ya decaído por la disolución de las Cortes Generales, introduce nuevos elementos de gerencialismo en el funcionamiento de la Administración. Así, se implanta la programación por objetivos y el sistema de control de resultados, la responsabilidad permanente de reasignación de efectivos y de elaboración de una política de recursos humanos y la introducción de estándares de calidad en los servicios públicos. Estos nuevos elementos se adscriben bajo la responsabilidad de un nuevo nivel directivo, cuyo factor constitutivo se cifra en las cualidades profesionales del gestor.

## 6. Conclusiones

Es cierto que todos los modelos son fáciles de definir y difíciles de implantar. Tomemos como ejemplo el modelo de una Administración flexible, profesionalizada y transparente, con la que inicialmente todo el mundo podría estar de acuerdo.

Sin embargo, una Administración flexible, implica implantar una atenuación del derecho a la movilidad funcional basada en la voluntad del funcionario y dar mayores posibilidades al nivel directivo para disponer de los destinos en función de las necesidades de los servicios. Pero para que estas medidas no tuvieran una contestación sindical que las hiciese impracticables es necesario que la política de recursos humanos se objetive al máximo y se exponga con claridad previamente a su implantación para compatibilizarla con el derecho funcional a una carrera profesional.

Una Administración profesionalizada requiere la neutralización política del nivel directivo, la objetivización de los requisitos de profesionalidad, un acuerdo sobre su nivel retributivo ligado a resultados, y la posibilidad de un acceso al nivel directivo directamente desde el exterior de la Administración. Esto es, requiere determinar los perfiles jurídicos de lo que se deba considerar como una buena o mala práctica profesional, para legitimar bien los incentivos y recompensas, bien los supuestos de remoción del puesto de trabajo. Requiere, asimismo, una coherencia entre las políticas de formación, la especialización en las tareas a realizar y el abanico de destinos que sean posibles con posterioridad a un plan de formación. Ello quiere decir abandonar la incoherencia de un modelo de gestión de recursos humanos, en donde la formación no va ligada a un objetivo institucional, sino

a una mera capacitación del funcionario para luego solicitar la promoción al puesto con mayor complemento específico. Finalmente, la profesionalización exige una adecuación más intensa de las nuevas tecnologías al procedimiento administrativo y a la actividad material de los servicios de masas.

Una Administración transparente exige aplicar en la realidad de cada unidad administrativa el derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos, avanzar y extender el requisito de la motivación en todas las resoluciones administrativas y ofrecer claridad en la apertura de los procesos de negociación, de forma que sean conocidos los intereses que están en juego por cada una de las partes negociadoras.

Alejandro NIETO decía en su conocido libro sobre *La Orga-*

*nización del Desgobierno*, «Respetándose el Derecho, todo parece lícito: el costo, el retraso, la ineficacia, la paralización. Este es un Estado de Abogados que viven del papel y no de la acción. La Administración Pública es un gigantesco pleito». Por su parte, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado dice: «La nueva Ley debe posibilitar que en la Administración General del Estado no existan, desde el punto de vista de la legalidad, lagunas jurídicas que impidan la consecución de los resultados sociales deseados y que pueda producirse una responsabilización individualizada de la gestión pública... desde la buena programación pública y de la valoración de los responsables por los resultados de su gestión». A mi juicio, es evidente que esta última es la dirección adecuada.

---

### Notas

\* Catedrático de Derecho Administrativo.  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo.

---

### Bibliografía

- BELTRÁN, *Los funcionarios ante la reforma de la Administración*, CIS/Siglo XXI. Madrid. 1985.
- CASSESE, *Las bases del Derecho Administrativo*, INAP. Madrid. 1994.
- CHEVALIER, «La juridicisation des préceptes managériaux», *Politiques et Management public*. vol. 11. nº4. dec-1993.
- CROZIER, *Cómo reformar al Estado*, Fondo de Cultura Económica. México. 1992.
- DENTE, *Governare la frammentazione*, Il Mulino. Bolonia. 1985.
- DURÁN, «Piloter l'action publique, avec ou sans le droit?», *Politiques et Management public*. vol.11. nº4. dec-1993.
- EDLEY, *Derecho Administrativo*, MAP. Madrid. 1994.
- GALBRAITH, *La cultura de la satisfacción*, Ariel. Barcelona. 1992.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, «La actividad industrial y mercantil de los Municipios», *RAP*. nº 17. 1955.
- «Estudio para el proyecto de Estatuto de RENFE», *RAP*. nº 46. 1965.
- «La Constitución como norma jurídica», en *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas. Madrid. 1985.
- *Democracia, jueces y control de la Administración*, Civitas. Madrid. 1995.
- GIANNINI, *El poder publico*, Civitas. Madrid. 1991.
- LEGUINA, *Escritos sobre Autonomías territoriales*, Tecnos. Madrid. 1995.
- MAP, *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*. Madrid. 1990.
- MARTÍN REBOLLO, «La Constitución y su incidencia en el Derecho público interno del Estado», en *Constitución, Derecho Administrativo y Estado Autonomico*. Asamblea Regional de Cantabria. Santander. 1989.
- NIETO, *La organización del desgobierno*, Ariel. Barcelona. 1984.
- PAREJO, *Estado social y Administración pública*, Civitas. Madrid. 1983.
- *Crisis y renovación en el Derecho público*, CEC. Madrid. 1991.
- *Eficacia y Administración*, MAP. Madrid. 1995.
- RUFFOLO, *La qualità sociale*, Laterza. Roma-Bari. 1985.
- SÁNCHEZ MORÓN, *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, CEC. Madrid. 1980.