

## IV. BIBLIOGRAFIA

---



MICHEL CROZIER: *Etat Modeste, Etat Moderne*. Estratégias pour un autre changement. Editions Fayard, 1987.

La reputación de Michel Crozier es de sobra reconocida por el lector español, especialmente tras la publicación de su obra *On ne change pas la société par décret*, 1979, realizada en 1984 por el Instituto Nacional de Administración Pública, con traducción e introducción para españoles y latino-americanos de Juan Prats y Catalá.

El último libro conocido de Michel Crozier, *Etat Modeste, Etat Moderne*, 1987, supone una profundización en la línea de pensamiento iniciada por este autor a partir de la publicación en 1970 de su primera reflexión sobre la burocracia pública, titulada precisamente *Le Phénomène bureaucratique*, 1965. Según Crozier, la obsolescencia del modelo de Estado «a la francesa» demanda una modernización en sus métodos de actuación, en sus prácticas y en el espíritu público que las anima. Conviene advertir al público español que la crisis del modelo de gestión pública, que es común a muchos países, adquiere en Francia unos caracteres específicos debido principalmente a la prevalencia del Estado sobre la sociedad y al comportamiento arrogante de las «élites administrativas». Para el pueblo francés la política es tradicionalmente un mundo esotérico, acaparado por militantes e ideólogos que están muy alejados de la realidad cotidiana. Considerada esta situación, es urgente que el Estado pierda su endiosamiento y se transforme en un Estado modesto, activo y moderno. Hablar de Estado modesto es,

según Crozier, reclamar un Estado que sea capaz de reconocer su retraso respecto a la modernización de la sociedad y de aceptar de entrada su propia modernización para mejor contribuir a la modernización del país.

Para propiciar la modernización del Estado es necesario apoyarse en los mecanismos socio-institucionales que son expresión de una cultura. El sistema administrativo es por sí mismo una cultura cuyos elementos definidores no han cambiado en los últimos 30 años: predominio de las reglas impersonales sobre las necesidades y requerimientos de las situaciones particulares, centralización de las decisiones, estratificación del personal, etc. No obstante, existen en la actual cultura administrativa algunos puntos sensibles sobre los que bascular un cambio tendente a lograr una disminución de las barreras sociales, a una orientación más activa de las organizaciones públicas, al redescubrimiento del valor profesional de los oficios y a una mayor apertura de la Administración francesa al exterior.

Expone Crozier cómo la intervención del Estado en los órdenes económico y social ha variado radicalmente. La actuación estatal pasa actualmente en muchos países por la desregulación de gran parte de las actividades económicas tradicionales y por la introducción de una nueva filosofía basada no ya en la gestión o dominio directo de estas actividades por el Estado, sino en la creación por éste de las condiciones organizativas y ambientales que permitan la libre actuación de los participantes en el juego económico y social. Dentro de esta línea, de pensamiento liberal, la idea paradójica ante el

crecimiento espectacular de la complejidad del entramado económico y social, es la de la práctica de la simplicidad en la regulación y gestión de los sistemas. Simplicidad que no cabe entender como desinterés. El Estado modesto no es el que se desentiende de los problemas de la sociedad, sino el que contribuye a resolverlos, poniéndose al servicio de aquellos que están mejor situados para poder hacerlo: los ciudadanos con responsabilidades prácticas.

La estrategia de la modernización del Estado alcanza en primer lugar a los comportamientos y modos de razonamiento tradicionales de las «élites administrativas». En Francia, las «élites», herederas de los valores del servicio público, son reacias a la modernización y sus modos de razonamiento son todavía burocráticos y formalizados, con predominio del tipo de razonamiento jurídico. La Administración es hoy día incapaz de llevar a cabo los estudios pertinentes o la explotación de las ya existentes para garantizar el éxito en la elección de sus políticas y las decisiones que se toman están basadas muchas veces sólo en conocimientos teóricos y retóricos sin apoyo en los hechos reales. En definitiva, lo que la modernización plantea no es otra cosa que el cambio en la forma de razonar y adoptar decisiones por las «élites administrativas». El Estado modesto es aquél que está inspirado en un pensamiento pragmático, constantemente alimentado, estimulado y vivificado en el contacto con la realidad.

Además de una toma de decisiones más racional, un segundo elemento parece imprescindible si se quiere llegar de verdad a un Estado moderno al servicio de los ciudadanos y es disponer de un sistema de evaluación concreto, práctico y fiable de los resultados de la acción administrativa. Los controles tradicionales (control parlamentario, controles internos), son impotentes para cuestionar la calidad del servicio prestado. Crozier preconiza el cambio de estos sistemas de control hacia el establecimiento de controles de

calidad sobre el producto, aprovechando la experiencia de las empresas privadas.

En el centro del debate sobre la modernización se encuentra el servicio al cliente-administrado, al que se debe integrar en el sistema administrativo por vía no contenciosa. Crozier se fija especialmente en la experiencia japonesa de la Agencia Administrativa de Management, modelo que cree transportable a Francia y propone la creación de una Dirección de Evaluación, con rango semejante a la Dirección de Presupuestos, dotada de una estructura administrativa ligera, pero de calidad, de forma tal que a toda discusión presupuestaria de los proyectos, preceda una discusión de viabilidad.

Otra prioridad importante para conseguir la modernización de la Administración es para Crozier la creación de auténticas Direcciones de Personal. Esta es una idea muy repetida por el autor, quien considera a las actuales Direcciones de Personal de la Administración francesa como una auténtica caricatura. Ni los criterios, ni las formas de selección, ni los mecanismos de producción, ni las recompensas o sanciones, ni los intentos de formación están adaptados a la realidad de la tarea a acometer. Existe una disociación entre la carrera del funcionario y las tareas que éstos deben cumplir. La actual Dirección de Personal no pasa de ser una gestión jurídica y burocrática.

Crozier subraya la importancia de los Recursos Humanos en la Administración: «por muy importantes que sean los problemas de estructura, las definiciones, las misiones, la legislación sobre acceso del público a la información y sobre el contencioso, todo ello es secundario. Lo que es esencial es la forma como se comportan los funcionarios en relación con sus derechos, limitaciones y obligaciones que le son propias y en sus relaciones con los superiores y subordinados». Una Administración no es sólo estructura y medios sino hombres ligados entre sí por reglas y costumbres. Para actuar sobre la conducta, es preciso transformar estas reglas y hacer evolu-

cionar las costumbres, tanto en lo que concierne al funcionamiento del sistema de relaciones internas como en lo que se refiere a las relaciones con los administrados.

Al lector no se le escapa que en el fondo de todo el cuadro, lo que late es la necesidad de un cambio cultural, especialmente sensible en el papel y comportamiento de los funcionarios. A la idea tradicional de que el funcionario sirve al Estado hay que oponer la que se extrae de la realidad práctica y es que, en la mayoría de los casos, el funcionario medio no sirve al Estado sino al cliente.

El funcionario es un profesional que tiene un oficio que desarrolla bien o mal. No es un funcionario en abstracto, sino que tiene una actividad profesional definida: es Inspector de Tributos, Cartero, Aduanero, Profesor, etc. Para cambiar la imagen del funcionario ante la sociedad, es preciso revalorizar los oficios profesionales en función del cambio cultural deseado.

Insiste Crozier en la inutilidad de reformar la Administración por instrumentos jurídicos. La Administración no puede ser renovada, a no ser que se acepte invertir masivamente en Recursos Humanos. El Gobierno por Circulares o por Ordenes Ministeriales está cada vez más pasado. Para hacer menos gravoso el sistema es preciso gobernar por las costumbres y por la cultura. De aquí la importancia que alcanza la formación, dentro de una política de Recursos Humanos. La formación permitirá modernizar la Administración y promover poco a poco el cambio hacia el Estado modesto, orientado prioritariamente hacia el bien del servicio y no hacia el bien de los funcionarios. Destaca Crozier en este campo de la renovación, el papel que desempeñan los expertos cuya función debe ser revalorizada y la importancia que, a fin de cuentas, corresponde a los Jefes. No puede haber equipos sin un Jefe; éste debe ser un provocador, un disputador, un animador, más que un superior jerárquico.

La conclusión final a la que llega Crozier es lo que el paso al Estado modesto no será posible si no se lleva la modestia a la política misma del Estado, de un Estado modesto, respetuoso con los ciudadanos, al servicio de los cuales acepta actuar, creando las condiciones que permitan a éstos decidir por ellos mismos, mantener los compromisos y ayudar a labrar el bien común, permanentemente cuestionado.

La influencia de la obra de Crozier en los medios políticos y administrativos franceses es considerable. Muchas de sus ideas han sido ensayadas tanto por Gobiernos de la derecha (Chirac) como de centro-izquierda (Rocard). Así, en el Informe de la Comisión «Efficacité de l'Etat» presidido por François de Closets y publicado por el Comisariado General del Plan, bajo el título «Le pari de la responsabilité» (La Documentation Française, Septiembre de 1989), aparecen recogidas ideas como la de cambiar de sistema de decisiones, el desarrollo de dispositivos de evaluación de las acciones públicas o la necesidad de fundamentar la modernización del Estado en los funcionarios públicos.

Al lector español, especialmente al profesional de la Administración Pública, le resultará de interés contrastar las ideas contenidas en este libro con las reflexiones que desde posiciones renovadoras se vienen haciendo para modernizar la Administración del Estado.

Manuel MARTÍNEZ BARGUEÑO

HEREDERO, Manuel: *Manual de contratos públicos de informática*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989. 293 pp. (Manuales. Administración del Estado).

La presente obra es una reelaboración de los apuntes preparados para los cursos de informática impartidos en el Instituto Nacional de Administración Pública de 1981 a 1986, en la que ha sido tenida en

cuenta la evolución legislativa posterior a la Constitución y la incorporación española a la CEE, aunque sin pretender nunca agotar la materia, sino tan sólo exponer la regulación de los contratos de bienes y servicios informáticos de las Administraciones públicas en el marco de la Ley de Contratos del Estado, del Pliego general aprobado por el decreto 2572/1973 y de otras normas aplicables.

Una primera parte está dedicada a los comentarios sobre los contratos públicos en general, sobre los principios inspiradores de la legislación española al respecto y sobre las derogaciones del régimen común del Derecho de obligaciones, incidiendo especialmente en los contratos públicos informáticos y en su regulación.

La segunda parte se ocupa ya de los actos preparatorios del contrato y de las partes contratantes, analizando el expediente de contratación y los diversos procedimientos de adjudicación. En estas páginas utiliza los detallados cuadros esquemáticos como en el resto de la obra, pero también incluye diagramas de procedimiento, concebidos al modo de los ordiogramas para adaptarse más a los modos informáticos.

La tercera parte se refiere a los efectos del contrato para lo que comienza analizando los tipos de contratos y su aplicación a los elementos informáticos, refiriéndose a los contratos-tipo de los proveedores y del suministro, compra-venta, arrendamiento y mantenimiento de bienes materiales, al tiempo que toca también la consideración, como objeto de contrato, de los bienes no materiales: programas, utilización de la información contenida en bases de datos, o servicios.

Complementa la exposición teórica un apéndice de disposiciones legales y reglamentarias que contiene, en notas a pie de página, los preceptos de la ley y del reglamento que completan las Cláusulas del Pliego General de 1973, incluyéndose además otros textos aplicables.

Alfredo VILCHEZ

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael: *Políticas de selección en la Función pública española (1808-1978)*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989. 479 pp. (Historia de la Administración. Administración del Estado).

El presente trabajo contempla la Administración pública desde su perspectiva histórica, tratando de examinar uno de los puntos clave de su acontecer: la evolución de las políticas de selección desde el fin del Antiguo Régimen hasta el comienzo de la andadura democrática en la que vivimos. Para ello, y citamos textualmente al autor, «se ha seguido un método de análisis diacrónico, aunque con una periodización que es tributaria de la realidad normativa vigente en cada caso», encuadrando, no obstante, el dato normativo en un marco político que se analiza brevemente.

El texto ha sido dividido en dos partes bien diferenciadas: una primera, referida a las políticas de selección de 1808 a 1917, como representativa del siglo xix, y otra de 1918 a 1978 que matiza el siglo xx.

Unas páginas sobre la cambiante situación administrativa del período de las Cortes de Cádiz, de la primera restauración absolutista y del trienio liberal desembocan, cuando de nuevo vuelve el poder absoluto, en el estudio más profundo de las medidas de López Ballesteros sobre los empleados de la Real Hacienda. Concretadas en la Real Orden de 19 de agosto de 1825 (la primera reglamentación general sobre reclutamiento), el Real Decreto de 7 de febrero de 1827 sobre la determinación estructural de las carreras de la Real Hacienda, el Real Decreto de 3 de abril de 1828 en el que por primera vez se articula un sistema retributivo aplicable a todos los empleados civiles.

Este último decreto introduce comentarios sobre las características del período que llevará hasta la reforma de Bravo Murillo en 1852, siempre en el aspecto del reclutamiento de los empleados en

dicho período, desde el específico de los Subdelegados de Fomento de 1833 y de los empleados de las subdelegaciones, hasta la política de selección durante la regencia de Espartero o el importante establecimiento por González Bravo, en 1844 del Reglamento orgánico denominado Cuerpo de la Administración Civil.

La reforma de Bravo Murillo, en 1852, como se ha dicho, y sobre todo el Real Decreto de 18 de junio de ese año con su marcado carácter interdepartamental, constituyen el punto desde el que se empieza a estructurar la Administración pública española, recibiendo tratamiento especial por ello.

La inestabilidad política de los años que van desde la reforma de Bravo Murillo a la Restauración (1855) repercutió directamente en la Administración y, sobre todo, en el acceso de los funcionarios, matizando y desfigurando la reforma de Bravo. Estas consideraciones dan paso al estudio de la Administración y de la función pública durante la nueva vigencia monárquica, estableciendo el autor dos períodos: el primero, de 1875 a 1903, en el que habla de la Ley de Presupuestos de 21 de julio de 1876 conocida como la «Ley de empleados», de la creciente presencia de personal militar en las escalas abiertas de la Administración, y de la consolidación de las escalas cerradas de los cuerpos especiales; el segundo, de 1904 a 1917, enmarcado en la mayoría de edad de Alfonso XIII, que recoge la normativa sobre el personal del Ministerio de Hacienda contenida en la Ley de 19 de julio de 1904 y las que posteriormente la apoyaron en su labor de frustración del desarrollo de una ley general de empleados públicos.

La segunda parte general de la obra cubre, como se dijo, de 1918 a 1978, y se inicia con los comentarios sobre el Estatuto de funcionarios de 1918 y su desarrollo.

La dictadura del general Primo de Rivera impregna de nuevo de militarismo la Administración, esta vez no por el acceso a ella de elementos militares,

sino por la estructura castrense que se le impone, produciéndose un crecimiento cuantitativo de las normas relativas a la Administración y a la función pública, considerada por entonces esencialmente corrupta.

La república traerá consigo una primera etapa de desmantelamiento de la obra normativa de la dictadura y de tentativas de reforma del subsistema de personal, seguida de otros dos años (1933-35), el «bienio negro» en palabras del autor, en el que se da la paralización y destrucción de la política administrativa del bienio anterior. La guerra civil acentúa el proceso de destrucción de la Administración republicana y hace surgir la franquista, cuyo primer período está caracterizado por la depuración de empleados públicos y consiguiente procedimiento de selección de puestos y por la adaptación total de la Administración a la estructura del poder ejecutivo. Una segunda etapa, desde 1957, coincidente con los planes de desarrollo y la incorporación de los tecnócratas al ejecutivo, ve el surgimiento de la reforma administrativa impulsada por López Rodó precedida por la aparición de dos revistas administrativas básicas: la «Revista de Administración Pública», apoyada por el Instituto de Estudios Políticos y «Documentación Administrativa», creada por la SGF de la Presidencia del Gobierno, en cuyo número 1 expone López Rodó sus planes y proyectos.

Los comentarios sobre el estado de la Función Pública en los años anteriores a la aprobación, en 1964, de la Ley de Funcionarios, y el desarrollo de ésta a partir de ese años (con referencias específicas a la Comisión Superior de Personal, a la Dirección de la Función Pública, a los cuerpos generales —sobre todo al Cuerpo Técnico de Administración Civil— y a los sistemas de selección) conducen al lector hacia 1977, en que acaba la obra, epilogada, no obstante, con consideraciones globales sobre el devenir de la Administración democrática.

Alfredo VILCHEZ

POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto: *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989. 292 pp. (Estudios. Administración General).

El autor contempla, utilizando la técnica del análisis jurídico, la situación del principio de transparencia en el conjunto del Derecho Comparado como práctica del principio constitucional que permite el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos.

Lo busca, primeramente, en Suecia y en los países escandinavos, como lugares donde se concreta inicialmente la convicción de la necesidad de una Administración pública abierta y sin secretos.

Acude después al Derecho estadounidense en función de la legislación aperturista que se impone y proclama el libre acceso de todos los ciudadanos, sin trabas de ningún tipo, contrapuesto al Derecho británico que permite la existencia de cotos cerrados, legislación endogámica y tendencia poco aperturista.

Recurre también, como último elemento de comparación, al Derecho francés, considerándolo origen de influencia para el español.

Como planteamiento básico de consideraciones jurídicas más ajustadas, explica que se ha de tener siempre presente el carácter instrumental del derecho de acceso a los registros administrativos, porque no constituye un fin en sí mismo, sino un medio para asegurar los principios democráticos.

En la Constitución española, es el artículo 105.b) el que regula este derecho, por lo que el autor incide en los motivos que dieron lugar a su promulgación, en los caminos que abre e incluso en las limitaciones que contiene, tratando de su vigencia y aplicabilidad, y leyéndolo en su totalidad con atención a cada una de las expresiones que lo confirman.

Este estudio pormenorizado sirve de estructura fundamental a la obra, en la que trata inicialmente de la determinación

del titular del derecho, del sujeto pasivo de éste (aunque estableciendo los problemas que existen para ello, tanto a través del ejemplo de la nueva Ley de Régimen Local como con reflexiones sobre su extensión a algunas empresas públicas).

Entra después en la definición y distinción entre los lugares de tratamiento de los documentos, los Archivos administrativos e históricos, y los Registros civil y de la propiedad.

Se refiere a continuación a los límites o excepciones del texto constitucional en relación con el principio de transparencia aunque ocupándose tan sólo a dos de las tres acepciones que figuran en dicho texto: las que puedan afectar a la seguridad y defensa del Estado, que se extienden más allá de los aspectos puramente militares, y de las que detalla los órganos competentes para llevarlas a cabo, así como los problemas que plantea la fiscalización del ejercicio de la potestad clasificatoria; y las que puedan afectar a la intimidad de las personas, acercándose al concepto del derecho a tal intimidad y a la interpretación de éste como límite al referido artículo constitucional, con especial incidencia en la utilización de los detalles o las imágenes contenidas en los diversos bancos de datos administrativos, aludiendo también al respecto a las consideraciones del Convenio del Consejo de Europa en 1981.

Alfredo VILCHEZ

REBOLLO PUIG, Manuel: *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989. 899 pp. (Estudios. Administración del Estado).

La obra constituye un amplio estudio de los distritos fijos de intervención administrativa en la comercialización y consumo de alimentos, teniendo en cuenta las diversas dimensiones jurídicas del problema.



En una primera parte, dedicada a las distintas potestades de la Administración pública en la sanidad alimentaria, analiza el significado de la protección de la salud pública y su evolución, y se esboza el marco de actuación inicial, a través de los principios y caracteres generales de la acción administrativa sanitaria y de la defensa del consumidor.

Con el esbozo de la ordenación alimentaria y sus razones, tanto sanitarias como no sanitarias, introduce la delimitación estrictamente material de los alimentos y actividades alimentarias sobre las que actúa la intervención sanitaria, hablando de competencias y regulación material y refiriéndose especialmente al Código Alimentario Español y a la Reglamentación Técnico-Sanitaria y Normas de Calidad, al tratar de la regulación, y al Registro Sanitario de Alimentos cuando los hace a las medidas individuales de policía sanitaria.

El estudio de las normas reguladoras lleva inevitablemente al del nivel de competencias que sobre ellas ejercen las Administraciones central, autonómica y local, e incluso al de la armonización alimentaria en la CEE y de ésta con los Estados.

La segunda parte es ocupada por un minucioso estudio de la potestad sancionadora de la Administración española con especial referencia primero a la relativa a las condiciones sanitarias de los alimentos y, después a las infracciones sanitarias, a ellos referidas, en las que detalla su regulación por el Real Decreto 1945/1983 de 22 de junio y la tipificación de dichas infracciones en el artículo 34 de la LGDCU y el 35 de la LGS.

Continúa el trabajo con la aplicación del principio de culpabilidad a las ya varias veces citadas infracciones, comentando sus peculiaridades y causas de exculpación, y a la responsabilidad administrativa derivada tras lo que entra en detalle de los tipos de sanciones administrativas aplicables, de su determinación y extensión de las personas responsables y de la extinción de dicha responsabilidad administrativa.

Cierra la obra una extensa referencia a la aplicación del principio «Non bis Idem» en esta materia, planteando el principio y su formulación en la LGDU y en la LGS, y estudiando los distintos supuestos de concurrencia con delitos, faltas y otras infracciones administrativas.

Alfredo VILCHEZ

