

IV. BIBLIOGRAFIA

BREWER-CARIAS, ALLAN R: *Principios del procedimiento administrativo*. Editorial Civitas, S.A. 1990

El procedimiento administrativo se halla sujeto en esta época a una fuerte contradicción. De un lado, desde posiciones modernizadoras de la Administración Pública se denosta la "cultura de los procedimientos", oponiéndola a la política de eficacia o de resultados vinculada a desarrollo teórico de la llamada "gerencia pública". De otro, es en estos últimos años cuando la doctrina científica ha publicado las obras más importantes sobre el procedimiento administrativo: los "Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo", 3ª edición, 1989, de **González Pérez**; o el Procedimiento Administrativo de Editorial Praxis, como obras más sobresalientes, entre otras muchas publicaciones sobre la materia.

A esta pléyade de autores viene a sumarse la reciente obra del profesor **Allan R. Brewer-Carias** "Principios del procedimiento administrativo". El autor, es según el juicio del profesor **García de Enterría**, que prologa el libro, "el más brillante de los iuspublicistas latinoamericanos formados en la Universidad Nacional de Caracas por el profesor español exiliado **Antonio Moles**. Su actuación como jurista desborda el ámbito de su patria y puede considerársele como promotor de una toma de conciencia común sobre el derecho público en todo el continente americano".

Brewer-Carias ha impartido también cursos de Derecho Comparado en diversas Universidades europeas. Esta publi-

cación recoge precisamente el material de un curso impartido en la Universidad de París 2, en el cuadro de una enseñanza de tercer ciclo dedicado al Derecho Administrativo comparado, cuyo tema es el análisis comparativo con el Derecho francés del procedimiento administrativo en España y en países de América Latina (Argentina, Colombia, Costa Rica, Perú y Uruguay).

A diferencia del Derecho administrativo francés donde el control jurisdiccional de la Administración y la reducción correlativa del exceso de poder de los funcionarios ha sido obra del juez administrativo, en los países latinoamericanos por el contrario se ha desarrollado un proceso de codificación de los principios fundamentales referidos a la actividad administrativa, o sea al procedimiento administrativo. **Brewer-Carias** destaca la importancia que ha tenido esta codificación en España y en América Latina para el afianzamiento del principio de legalidad, la regularización de las relaciones entre la Administración y administrados y el desarrollo del Derecho administrativo. Rasgo común también de este proceso de codificación en España y en América Latina es que no sólo se regulan las cuestiones referidas a la producción de actos administrativos u operaciones de emisión sino también el régimen general de los actos administrativos.

La primera regulación de la actividad administrativa es la de España (LPA 1958) que influye en las legislaciones latinoamericanas, singularmente en la de Perú (1967) y Venezuela (1988). Colombia es el único país latinoamericano que sigue el modelo francés, con dualidad de jurisdic-

ciones. Otros países con regulación de Procedimiento administrativo son Argentina (1962), Uruguay (1973) y Costa Rica (1978).

El libro está dividido en tres partes: la primera parte está dedicada al estudio del principio de legalidad administrativa aplicado a la Administración Pública. La actividad administrativa tiene siempre un rango sublegal y ello supone, en primer lugar, la obligatoriedad de respetar el dominio reservado al legislador en materias típicas de reserva de Ley como la regulación, limitación o restricción de los derechos fundamentales, la creación de impuestos, tasas y contribuciones o el establecimiento de infracciones y sanciones administrativas; en segundo lugar el respeto a los propios actos normativos dictados por la Administración (principio de la inderogabilidad singular de los Reglamentos).

La actuación administrativa se halla sometida también a unos límites en el ejercicio del poder discrecional que le es propio. La reducción del círculo discrecionalidad administrativa ha seguido en América Latina un proceso paralelo al de otros países mediante la aplicación de la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados y especialmente del control por los principios generales del Derecho (principios de racionalidad, lógica, justicia, igualdad y proporcionalidad) lo que ha supuesto un avance sobre el área de oportunidad, tradicionalmente excluida de control en estos países.

La segunda parte está dedicada al régimen de los actos administrativos en la codificación del procedimiento administrativo e incluye el estudio de los elementos del acto administrativo, diferenciado entre elemento de fondo (competencia, manifestación de voluntad, base legal, causa o presupuesto de hecho; finalidad y objeto de los actos administrativos) y elementos de forma distinguiendo el autor con base en el modelo del Derecho francés, entre formalidades para garantizar los derechos de los administrados (principio de audiencia) o para la adecuada formación de la voluntad administrati-

va (dictámenes preceptivos) y formas (estampación de firmas, sistema de visas y motivación de los actos administrativos) y el régimen de nulidades de los actos administrativos.

Forma parte también de este capítulo segundo el estudio de los principios relativos a los efectos de los actos administrativos: inicio de los efectos que no comienza hasta la publicidad de las decisiones ejecutivas mediante la publicación oficial o la notificación; el principio de irretroactividad de los actos administrativos, que en España y en América Latina tiene, a diferencia de Francia, un fundamento constitucional; el respeto a los derechos adquiridos y el régimen de revocación de los actos administrativos; la presunción de legalidad de los actos administrativos y los principios de ejecutividad y ejecutoriedad de los mismos y, por último, la duración de los efectos de los actos administrativos sin que la Administración los haya ejecutado o prescripción.

La tercera parte está dedicada a los principios del procedimiento administrativo y las garantías de los administrados. El autor recoge la definición del procedimiento administrativo procedente del Tribunal Supremo español como "combinación de actos cuyos efectos jurídicos están vinculados entre sí con la finalidad de conseguir una acertada o válida decisión". Señala como los intereses de origen en la regulación inicial del procedimiento administrativo (proteger el interés general y regular de forma racional la organización y funcionamiento de la Administración), se han ido decantando en los últimos tiempos a favor de los administrados a lo cual ha contribuido sin duda la práctica de los procedimientos administrativos en un mundo de situaciones cotidianas de contactos entre Administración y administrados. En cuanto a los principios del Procedimiento Administrativo distingue los relativos a la iniciativa y comienzo del procedimiento (inicio a solicitar de los interesados o de oficio, según la tipología de los procedimientos administrativos, siguiendo en este caso a la

doctrina italiana); principios relativos al iter procedimental (carácter no formalista del procedimiento y principios de celeridad, economía y eficacia, principio inquisitivo, principio de contradicción y principio de publicidad contra el secretismo histórico de la Administración Pública, principio de imparcialidad), principios relativos a la decisión (principio de la decisión obligatoria y garantías frente a la inactividad formal de la Administración, criticando en este caso la ficción jurídica del silencio negativo y principio de la globalidad de la decisión).

Otros principios del Procedimiento Administrativo tienen acogida en la rúbrica relativa a los derechos de defensa, consagrados en muchas Constituciones europeas y americanas: derecho a ser notificado, derecho a hacerse parte, derecho a tener acceso a los expedientes, derecho a ser oído, derecho a presentar pruebas y alegaciones y derecho de ser informado de los medios de defensa frente a la Administración a los que se dedica un último capítulo relativo del derecho a recurrir y el régimen de los recursos administrativos y jurisdiccional.

Del libro del profesor **Brewer-Carias** conviene destacar dos aspectos importantes para la consideración del público español. La importancia, en primer lugar, de los principios en el procedimiento administrativo que no son sólo proclamações en el plano de la construcción teórica, sino también semillero de aplicaciones prácticas "pues toda teoría en Derecho se acredita justamente en sus consecuencias relativas finales, que es el propio de toda técnica jurídica".

En segundo lugar es importante que el profesor **Brewer-Carias** llame la atención sobre la existencia de un sistema jurídico latinoamericano de Procedimiento Administrativo, fruto no solamente de la influencia que en su día tuvo la L.P.A. sobre algunos países latinoamericanos, sino también de la ordenación de soluciones a los problemas jurídicos en torno a unas cuestiones tópicas que configuran una especie de "ius" común, con algunas diferencias significativas respecto

del Derecho continental europeo, especialmente del francés. Observa, de paso el profesor **Brewer-Carias**, cómo la legislación y la doctrina española y la de los países latinoamericanos han sido tradicionalmente ignoradas en Francia, quizás por razones de autosuficiencia jurídica, situación que empieza a corregirse recientemente a iniciativa de algunos sectores académicos y profesionales franceses.

MANUEL MARTINEZ BARGUEÑO

RAMON PARADA VAZQUEZ.. *Derecho Administrativo I Parte General*, Catedrático de la Universidad a Distancia. Marcial Pons. Madrid 1990. 695 páginas.

Estructura

Consta de 6 Títulos desarrollados en 19 Capítulos. En el Título Primero se estudia el Concepto y Fuentes de Derecho. El Título Segundo se dedica al estudio del Reglamento y otras fuentes del Derecho Administrativo (Cap. III), a los actos administrativos, sus clases y elementos (Cap. IV), a la eficacia y ejecutoriedad de los actos administrativos (Cap. V) y su invalidez, anulación y revocación (Cap. VI). El Título Tercero se refiere a los Contratos (Caps. VII, VIII y IX). El Título Cuarto a las tres formas de la actividad administrativa, Policía (Cap. X), Fomento (Cap. XI) y de Servicio Público (Cap. XII). En este Título se estudia también la actividad sancionadora (Cap. XIII) y la arbitral (Cap. XIV). El Título Quinto se dedica a la garantía patrimonial del administrado, estudiando la expropiación forzosa en el Cap. XV y la responsabilidad de la Administración en el Cap. XVI. El último Título, el sexto, relativo al sistema garantizador del Derecho administrativo, dedica el Cap. XVII al procedimiento administrativo, el Cap. XVIII a los recursos administrativos y reclamaciones previas y el último Capítulo, el XIX, a la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Contenido

La mayor atención del autor se dedica -por su extensión- a los Capítulos que estudian los actos administrativos, los contratos administrativos y la actividad administrativa, esta última contemplada no solo desde la tradicional división tripartita difundida en la doctrina española por Jordana de Pozas, de Policía, Fomento y Servicio Público, sino también desde lo que podría llamarse actividad cuasi judicial de la Administración Pública: la sancionadora y la arbitral.

Especial mención merece la minuciosa atención del autor a las figuras contractuales en las que la Administración es parte, ya que no sólo se hace una detenida referencia a los contratos administrativos típicos, entendiendo por tales los incluidos con este carácter en la Ley de Contratos del Estado: de obra, suministro y gestión de servicios públicos, sino que también se hace referencia detallada a otras figuras contractuales reguladas a través de pliegos de condiciones generales como los contratos de asistencia y los de realización de trabajos específicos y concretos no habituales. Debe destacarse, asimismo, el claro posicionamiento del autor sobre la categoría de los contratos privados de la Administración que considera como una categoría residual en cuanto que sólo se aplican respecto de este tipo de contratos las normas de derecho privado a las cuestiones de fondo, aplicándose las reglas administrativas para la competencia, preparación y adjudicación, por lo que realmente los contratos privados de la Administración no lo son a todos los efectos, argumento que se refuerza por la utilización de la técnica de los actos separables, en virtud de la cual los litigios a que da lugar la impugnación de algunas actuaciones de la Administración son conocidas por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Esta realidad, de la doble regulación normativa de los contratos que puede celebrar la Administración es calificada por el autor de esquizofrénica.

El autor advierte expresamente sobre el peligro de una actitud creciente del legislador español a través de la cual se está operando la conversión de las organizaciones administrativas, en Entidades de Derecho Público sujetas al Derecho Privado, como fórmula para eximir a los contratos celebrados por estas Entidades de las reglas de control público y del principio de igualdad de oportunidades. El autor califica a esta fórmula de legal, pero fraudulenta, porque permite adjudicar discrecionalmente los contratos de esas organizaciones públicas y advierte sobre las dificultades que pueden sobrevenir en esta materia desde el Derecho Comunitario que reitera el respeto del principio de adjudicación abierta y reglada.

El estudio que hace el autor, de las clases de actividad administrativa le lleva a expresar su opinión en el sentido de aceptar inicialmente la clasificación tripartita de actividad de limitación o de policía, actividad de fomento y actividad de prestación o de servicio público, pero también -por considerar que estas tres formas de actividad administrativa no agotan la realidad de la actividad de la Administración española- a estudiar dos funciones administrativas que tienen un indudable carácter judicial: las de tipo sancionador y arbitral. El estudio diferenciado de este tipo de actividades administrativas, que el autor califica de actividades administrativas impropias o cuasi judiciales, se justifica -en el caso de las sancionadoras- "por la elemental razón de que toda norma y actividad sancionatoria presupone teóricamente una infracción o conducta antijurídica del destinatario de la sanción, lo que impide decir que se está limitando su derecho: no hay limitación jurídica, allí donde hay conducta contraria a Derecho". Igualmente justifica el autor el estudio separado de la actividad arbitral de la Administración Pública que es la de "mediación entre los intereses y derechos de los particulares, actividad que ni fomenta, ni da prestaciones, ni sanciona, ni limita derechos, sino por la que la Administración decide o arbitra entre pretensiones contrarias de los particu-

lares, actuando, por consiguiente, como verdadero árbitro mediador”.

Valoración

Se trata de un Volumen con clara vocación universitaria, en cuanto que material didáctico de la UNED, pero que -por su contenido- excede de estos límites, siendo, por ello, perfectamente válido y útil para todos los operadores del Derecho Administrativo, especialmente los profesionales y los funcionarios.

JULIO CASTELAO RODRIGUEZ
Técnico Superior del INAP

RAMON PARADA VAZQUEZ. *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*. Catedrático de la Universidad a Distancia. Marcial Pons 1990. 509 páginas.

Estructura

Este Volumen consta de 5 Títulos con 15 Capítulos. En el Título Primero se estudian los Principios de la Organización administrativa (Cap. I). En el Título Segundo, la Administración Territorial, que comienza por la referencia a la del Estado (Cap. II), la Organización Territorial (Cap. III), las Comunidades Autónomas (Cap. IV), el Municipio y la Provincia (Cap. V) y la competencia y régimen de las Corporaciones Locales (Cap. VI).

En el Título Tercero se estudia la Administración especializada, con la referencia específica a la Administración Institucional (Cap. VII), la Corporativa (Cap. VIII) y a la Consultiva y de Control (Cap. IX). En el Título Cuarto se pasa ya a estudiar el Empleo Público, dedicando el Cap. X a los sistemas de Función Pública, el Cap. XI al sistema español de empleo público, el Cap. XII a la relación funcional, el Cap. XIII al contenido (derechos, deberes y responsabilidades de los funcionarios) de la relación funcional y el Cap. XIV a los Derechos colectivos de los funcionarios.

Termina el Volumen con una referencia en el Título Quinto a las Comunidades Europeas, dedicando el Cap. XV a la organización y función pública de las Comunidades Europeas.

Contenido

Como se deduce del propio título del Volumen son dos partes claramente diferenciadas las que se pueden distinguir en él: la relativa a la Organización administrativa, en la que se puede observar una mayor atención -lógica- a las Administraciones Territoriales, que la dedicada a la Administración especializada.

En la segunda parte -el empleo público- tras la obligada referencia a los contenidos propios de la materia que tradicionalmente se hace en los Volúmenes de este tipo, destaca la extensa referencia a una nueva realidad de la función pública: la negociación colectiva, el sindicalismo funcional y la huelga de funcionarios.

Comienza el Volumen con la referencia a los principios y técnicas de la organización administrativa que van enumerándose en el Capítulo I. Parece conveniente destacarse que de la referencia que el art. 103 de la Constitución española de 1978 hace a dichos principios, falta una referencia expresa al principio de eficacia. Sin embargo, aparecen la referencia expresa a la cooperación y la participación que permite calificar de muy completo el contenido del citado Cap. I.

Dedica el autor, en dicho Capítulo, mayor atención al principio de la descentralización, lo cual parece muy atinada correspondencia con la realidad del proceso constitucional español de nuestros días. Enjuicia la descentralización como un fenómeno que aparece en Francia y en los países de su influencia en el último tercio de siglo XIX para corregir los excesos de un centralismo que -en el momento en que aparece y se generaliza- es una señal inequívoca de progresismo político que permitió al comienzo del siglo XIX, asegurar la unidad nacional, la participación política, el respeto de los derechos y li-

bertades proclamados por la Revolución francesa y la igualdad de los ciudadanos ante unos mismos y uniformes servicios públicos.

De este modo -afirma el autor- el fenómeno descentralizador, se puede afirmar que comienza cuando el proceso centralizador ha cumplido su ciclo histórico.

Es interesante también el énfasis que pone el autor en enfrentar lo que denomina "gestión forzosa" (a lo que la Ley del Proceso Autonómico llama "gestión ordinaria" en su art. 5.1) con el principio de autonomía provincial y municipal. Efectivamente, nadie ha explicado, afirma el autor, la conciliabilidad de la autonomía local, con la situación de subordinación absoluta en la que queda la Corporación local, respecto de la materia transferida. Concluye afirmando que se trata de una técnica que parece llamada al fracaso, además de ser dudosamente constitucional.

Llama la atención la consideración que hace el autor de la Parroquia gallega y la Comarca (especialmente la catalana) como frustraciones, respectivamente, inframunicipales e infraprovinciales. También destaca como una frustración regional, el hecho de que los reiterados ataques a la Provincia no lograron sus propósitos, por lo que se explica la inusitada fuerza de la discusión del Proyecto de Constitución de 1978, en esta materia.

En materia de empleo público debe destacarse que el autor se plantea la aparición de los derechos colectivos de los funcionarios como un fenómeno de aportación del Derecho Laboral al sistema de función pública, del mismo modo que el Derecho Laboral ha tomado del sistema de función pública ideas como las de estabilidad en el empleo, las excedencias y los ascensos. También es detenida la referencia al fenómeno sindical funcional.

Concluye el Volumen con una referencia breve, pero útil, al personal de las Comunidades Europeas, haciendo mención expresa al reclutamiento, carrera, situaciones, retribuciones y las responsabilidades de los funcionarios comunitarios.

Valoración

Se trata de un Volumen con la misma vocación universitaria que el Volumen I y que -como él- es de gran utilidad para profesionales, funcionarios y aspirantes al ingreso en la función pública.

JULIO CASTELAO RODRIGUEZ
Técnico Superior del INAP

QUINTANA LOPEZ, TOMAS. *La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo*. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1989.

De "proyección expansionista" habla certeramente el autor para calificar el reciente pasado urbanístico, frente al nuevo enfoque vinculado a la conservación y rehabilitación de la ciudad, que propone el profesor Quintana López, bien conocido entre los especialistas, para los actuales momentos, en que concurren otros presupuestos económicos, sociales y culturales.

Del presente libro me gustaria resaltar una idea, la conservación como actitud urbanística, y su repercusión en la sistemática del urbanismo. Bajo el enfoque de la conservación de las ciudades se integran las medidas urbanísticas que actúan de forma individualizada sobre un propietario en concreto (y que se componen esencialmente de las órdenes municipales y de ejecución de obras para garantizar la seguridad e higiene de las viviendas), y el planeamiento urbanístico. Este último permite, además, un planteamiento global de la conservación de las ciudades, el logro de un más ambicioso desideratum de protección integral de la ciudad. Su realización, empero, no es fácil, la normativa vigente, la Ley del suelo -principalmente- tiene una vocación tendente al ensanche de los núcleos de población mediante la creación de suelo. De ahí que la atención se centre en los Planes Especiales de Reforma Interior, propugnándose, así, la tesis de "actua-

ción en el interior de la ciudad", de "vuelta a ésta" (en palabras de Martín Mateo, que prologa la presente edición), lo cual no está, ni muchos menos, exento de problemas, pues, también este mecanismo legal está impregnado de la tónica general de "expansión de los núcleos urbanos".

¿Idea de conservación? Aunque Quintana López nos ofrezca exclusivamente un estudio jurídico, puede aprovecharse el vehículo de una recensión para interiorizar en la motivación de los criterios de elección de las concretas soluciones legales. Me parece se descubre, está latente en el libro, una creencia en un modelo de "ciudad viva", en su calidad de organismo con propia capacidad de autorregeneración; es un hecho que las urbes sufren el efecto de la erosión más inmediata del actuar humano, que son conquistadoras de enfermedades. Contra éstas lo racional es proceder mediante "medidas jurídico-terapéuticas", muestra de un instinto optimista y pacífico que la idea de conservar y rehabilitar conllevan (frente a lo fatalista y belicoso de la actitud de enterrar seres aún vivos). También es cultural. Tampoco está lejana aquí la visión real de los entornos mugrientos de núcleos de población.

Bajo estos principios se estudian dos figuras, que, por tanto cobran sentido dentro de esta actitud urbanística de la conservación. En primer lugar los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español, donde, además, aquéllos cobran especial intensidad, lógicamente en relación con los bienes inmuebles. Quedan sin tratamiento en la obra los inventariados. Especialmente conseguido me parece el apartado dedicado a los bienes que forman parte de aquel Patrimonio, pero que no han sido declarados de interés cultural. En segundo lugar, la declaración de ruina. Préstese atención en qué contexto hemos enmarcado, pues, la institución. El sentido de la ruina no puede desvirtuarse por los intereses de algunos propietarios en practicar una "eutanasia pasiva" de los edificios, no adoptando a tiempo medidas de conservación, con la

intención de obtener el desahucio de los inquilinos y la herencia del solar.

SANTIAGO GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ.

BELTRAN VILLALBA, MIGUEL: *Nuevos enfoques sobre la reforma de las Administraciones Públicas*. Instituto Universitario de Sociología de nuevas tecnologías, Universidad Autónoma de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas, Documento de Trabajo nº 7, enero 1990, 28 páginas.

La reforma de la Administración es un tema de actualidad no sólo en nuestro país, sino también en otros en los que se siente la necesidad, por parte de los poderes públicos y de los ciudadanos, de modernizar todo el aparato estatal a fin de que se acomode a las exigencias y necesidades de los nuevos tiempos.

El autor, funcionario público y Catedrático de Sociología, expone en este trabajo una serie de consideraciones en torno al nuevo modelo de reforma administrativa que viene a desplazar y superar al modelo tradicional, vigente en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

En la actualidad la Administración tiene que reformarse, pero al mismo tiempo este proceso reformador y de adaptación resulta más dificultoso que en etapas anteriores. Hoy la Administración se ha tornado más compleja, dentro de ella se advierten diferenciaciones estructurales importantes y, además, hay un grado mayor de interdependencia entre los núcleos o áreas que se integran en ella. E incluso, como Miguel Beltrán advierte, las Administraciones "han sufrido una profunda modificación de su papel", por cuanto que "alguien ha dicho que han dejado de ser organizaciones para convertirse en instituciones".

El modelo clásico de reforma administrativa, aplicado en los años cincuenta y sesenta, se caracterizaba por postular una reforma emprendida por un periodo de tiempo determinado, pero carente de

continuidad y permanencia. Preocupaban más los problemas domésticos de la Administración (organigramas, procedimientos, relaciones funcionariales, etc.) que su proyección hacia el exterior; había una atención casi exclusiva hacia las cuestiones de tipo formal o legal; y la reforma, por lo general, se identificaba con la reforma burocrática o funcional.

Hoy, este modelo está cuestionado en todos los países y la reforma administrativa marcha por derroteros muy distintos. Se trata de diseñar una Administración menos legalista, más pragmática, menos volcada hacia sí misma y más abierta a las demandas, preocupaciones e inquietudes de los ciudadanos a los que, poco a poco, se va elevando a la nueva categoría de "clientes". Se busca una Administración de resultados, de prestaciones, de servicios públicos eficientes y satisfactorios. El autor lo expresa claramente en estas palabras: "En la reforma de las Administraciones Públicas se pone hoy el acento en las medidas destinadas a incidir directamente en los **resultados** de la actividad pública, no en la **mera actividad**".

La reforma administrativa, por lo demás, no se puede realizar por fases intermitentes, sino que se debe caracterizar por su permanencia y continuidad. En otras palabras, la Administración está llamada a reformarse siempre, en un proceso incesante y que no tiene término ni fin, puesto que cambiante y móvil es el contexto social en el que debe desempeñar sus misiones y lograr sus objetivos. Y además, el citado proceso reformador no debe estar impulsado desde fuera, sino que debe nacer en el seno de la propia Administración en virtud de sus propios impulsos y de sus propias fuerzas. Diríamos, con el autor, que más que una reforma estamos ante una "autorreforma" que se alimenta por sí misma y que no necesita ser sostenida desde fuera.

De alguna manera, cabe concluir que la reforma administrativa hoy no es entendida como una pura **innovación estructural** consistente en suprimir trámites, aligerar organigramas, simplificar órga-

nos. Más bien es contemplada como una **innovación prestacional** dirigida ante todo a ofrecer al público buenos servicios y bienes adecuados a sus necesidades.

El interesante trabajo de Miguel Beltrán tiene, conviene resaltarlo, el mérito de haber sido realizado más allá de planteamientos puramente jurídicos o formalistas, tan propios de nuestro país. El, como sociólogo que es, ha pretendido dar a su aportación un sesgo nuevo, más pegado a la realidad. Huyendo de disquisiciones legales que no sirven para este tipo de trabajos. Y, al mismo tiempo, ha sabido superar el viejo prejuicio que lleva a identificar automáticamente la reforma administrativa con la reforma burocrática o funcional. Tal identificación no tiene sentido y los que la han defendido han incurrido en una valoración alicorta e insuficiente de dicho tipo de reforma cuyos resultados, por lo demás y como era previsible, no han sido nada brillantes.

VICENTE M^a GONZALEZ-HABA

MARTINEZ MARIN, ANTONIO. *El buen funcionamiento de los servicios públicos.- Los principios de continuidad y de regularidad.*- Editorial Tecnos, S. A. , Madrid. 1990.- 149 págs.

La revulsión que ha producido la vigencia de la Constitución abarca el tratamiento de todos los temas de nuestro Derecho Administrativo, sean o no básicos, sean o no partes consustanciales del mismo, consideradas como sus bastiones. Todos nuestros mejores investigadores se lanzaron desde el primer momento a la obligada revisión jurídica y doctrinal que la entrada en vigor de nuestra norma suprema significaba en nuestro Ordenamiento jurídico. Cualquiera que maneje los catálogos editoriales, tendrá in actu semejante impresión, con lo que esto conlleva de actualización de los conocimientos como de necesidad de puesta al día de los mismos.

Es cierto que esta "toto revolutum" comprende además de los referidos as-

pectos-jurídico/positivo y doctrinal- si no, como es obvio, la jurisprudencia que se ha ido pronunciando a partir de la vigencia de nuestra "norma de normas", en unos casos-la mayoría- sobre reformas ya ocurridas de nuestro Derecho Positivo, y en otros, la minoría, pero no los menos importantes, de aspectos de nuestra legislación que sin haber recibido la reforma previa, su misma concordancia ha planteado a nuestros jueces y Tribunales dudas, que finalmente se volcaron sobre posibles dudas de la misma constitucionalidad de esta legislación (1)

En cualquier caso, la ratificación de nuestro Texto Constitucional supuso y lo seguirá haciendo con su misma vigencia-la renovación de nuestros planteamientos en todas las esferas y niveles del Derecho Administrativo, con lo que análisis como el que encontramos en el presente trabajo, no son más, pero tampoco menos, que los imprescindibles instrumentos de examen y estudio con los que llevar a cabo esa tarea de imbricación jurídica que nos permita configurar la doctrina clásica con el nuevo respaldo jurídico que dicho texto impone, alcanzando esa perspectiva -ahora, tan universal- de unidad y armonía entre la teoría y la norma positiva (antes tan separados y disconformes, por encima de los malabarismos con que algunos defendían posturas puramente personales). El positivismo, antes a veces tan denostado, es hic et nunc motivo seguro en el que anclar la misma solidez de nuestro Derecho.

Tanto desde el plano interno, como externo, la doctrina sobre el servicio público es una de las más consolidadas y a pesar de las críticas levantadas por la misma, en los tiempos modernos está siendo crecientemente utilizada con un cierto carácter generalizador, puesto en boga sobre todo con la nueva visión prestacionista de la Administración Pública (2). El autor limita desde las primeras líneas, y por ende, desde el mismo título de la obra, el contenido de su exposición, límite que aún se precisa más, en el subtítulo que le acompaña en páginas interiores.

Moviéndose en un ámbito intelectual

relativamente mayoritario en el tema que nos ocupa, el autor hace una declaración desde sus casi primeras líneas sobre el carácter legitimador que para el Estado -"especialmente al Estado social"- tienen los servicios públicos, por lo que su "mal funcionamiento" deslegitima a ese Estado (perspectiva que la misma *communis opinio* tiene y sostiene ante los concretos servicios públicos que la vida moderna nos pone como acompañantes, servicios públicos que si bien no siempre son "esenciales", como prácticamente sostuvo su Escuela fundadora de Burdeos, sí son sin embargo tan importantes, como para emplazar sobre ellos el fundamento último existencial de la convivencia política y de la armazón que la sustenta como es el Estado). (3)

La referencia hecha a la naturaleza "esencial" de los servicios públicos sirve a su vez para que su temática sea una de las más relevantes, desde todos los planos-incluido, el jurisprudencial-y sobre la que el autor incidirá con mayor ahinco a lo largo de su obra, en una dicotomía, o si se quiere, dialéctica, que tanto ha motivado y continúa haciéndolo en la panorámica doctrinal de los servicios públicos, que con tanta frecuencia como equivocación, es presupuestamente identificada con notas o particularidades que poco tiene que ver con su misma generalidad (el mismo término de "servicio público" tiene tal fuerza atractiva, que por extensión subliminal tiende a identificarse con la misma idea de "servicio al público" y la misma organización que la sustenta, lo que ha obligado al examen pormenorizado de los distintos servicios públicos para deducir de ellos la valoración correspondiente a su "esencialidad", lo que coincidió históricamente en nuestra doctrina con "un determinado momento".

Por otra parte, la misma noción de "servicio público" tiene tanto una tradición como una actualidad que a diferencia de otros conceptos jurídico-administrativos, se condicionan recíprocamente para su constante perdurabilidad, mayor aún si se considera su proximidad al mismo ciudadano común y corriente a quien

le llega y alcanza la existencia del Estado a través de la eficacia que le ofrece la organización del servicio (4).

Personalmente, la imagen gráfica que mejor podía representar al servicio público es la del círculo (en una imagen, por lo demás, tan utilizada y con tan particular tinte por la genial Iris Murdoch en su "Libro de Bruno") por los variadísimos aspectos que encierra así como por su misma globalidad (una globalidad que como es evidente aumenta con la misma elevación del número de servicios públicos) y con lo que aludimos a la misma variación del número de servicios públicos que pueden irse incorporando a su inventario.

Con su introducción, el autor pone de relieve la extraordinaria importancia que la doctrina del servicio público ha tenido y tiene en el Derecho Administrativo así como el de esas dos notas, la continuidad y la regularidad, que "... determinan y fundamentan el régimen público de los bienes, personas y actividad servicial..." añadiendo que "la forma jurídica adquiere toda su dimensión al posibilitar y a obligar el buen funcionamiento servicial...", puesto todo ello "al servicio" de la propia necesidad social (no existe ninguna rigidez en la relación de los posibles servicios públicos, al existir una profunda ósmosis, y por consiguiente, una adecuada flexibilidad sobre su regulación jurídica, pública o privada, como los últimos acontecimientos nos vienen demostrando, donde a etapas de un significado reglamentario, se están sucediendo otras de mayor afinidad con la "desregulación", como en algunos países líderes se nos viene demostrado). En cualquier caso, y parece ser una de las tendencias más confirmadas para el futuro, la figura y el concepto de "servicio público" continuará siendo una pieza clave en la construcción de cualquier sistema conceptual de D^o Administrativo, al margen incluso, de sus referencias continentales (aunque por supuesto, sobre todo en ellos).

2. La continuidad y la regularidad, como categorías jurídicas propias en la construcción doctrinal de la teoría del servicio público.

De acuerdo con los parámetros que circunscriben la obra, su eje central y exclusivo serán estas dos notas básicas en la delimitación conceptual del concepto de "servicio público", lo que pide previamente alguna referencia a este mismo concepto, a su origen, a su importación por la doctrina y la legislación española, lo que el autor llama "nacionalización española..." hasta lo que también denomina "constitucionalización de la continuidad y de la regularidad" en los artículos 24, 28 y 37 de la Constitución, con la inclusión en alguno de ellos del vocablo "esencial" que tanta repercusión habrá de tener en la misma jurisprudencia.

El autor hace un mesurado repaso tanto de la doctrina extranjera como nacional, con particular énfasis, como venimos diciendo y queda constatado en el simple título del libro, en las referidas notas a las que prácticamente, como es obvio, aludirá a lo largo de todas sus páginas. En algunos aspectos, como también hemos dicho, su visión del servicio público es moderna y amplia, lo que le permite, de acuerdo con una corriente en boga, incluir en su esfera conceptual al que tiene por objeto lo que otros, muy tradicionalmente, califican como "administración de Justicia" y a lo que da pie nuestra Constitución con el ya citado artículo 24.

Reitera cómo la mayor prestación servicial y su mayor relevancia jurídica en el nuevo sistema jurídico-administrativo "categoriza de modo especial" la trascendencia de estas dos notas cuya importancia, añadiríamos, va en ascenso proporcionalmente al aumento de la conflictividad social, al mismo fracaso de los cauces de negociación y al uso excesivo del derecho de huelga (5).

La continuidad y la regularidad o juicio del autor se cuestionan y se formulan jurídicamente "...en aquellos servicios públicos gestionados por los particulares y con suficiente importancia social para postular y posibilitar las obligaciones prestacionales en la relación contractual con el concesionario y la responsabilidad en éste para con los usuarios por perjuicios ocasionados en el funcionamiento

del servicio", idea que rastrea en toda nuestra legislación histórica relativa a los distintos servicios públicos que han ido sucesivamente adquiriendo virtualidad jurídica.

Y más adelante, añade: "La continuidad y la regularidad es el deber que tiene la Administración pública y el consiguiente derecho del usuario a exigir una prestación adecuada y satisfactoria con que solucionar su necesidad. Esta noción posibilita una comprensión de todas las modalidades prestacionales, ya sea según criterio cronológico-constantes o periódicas-, ya también según el operativo-adeuada cantidad y calidad de la prestación- que rechaza tanto la interrupción de ésta como su deficiencia para satisfacer la necesidad del usuario..."(6).

Completa tal punto de vista, con un examen de sus fundamentos sociales e institucionales así como de su operatividad en el caso de huelga del personal de los servicios públicos, destacando la ausencia de ley orgánica reguladora del mantenimiento de los servicios en tal caso como la noción de "servicios mínimos" que se viene revelando crucial para la presente y sobre todo futura configuración conceptual de tales servicios, en función de las mismas notas estudiadas (gracias a los citados servicios puede decirse que los servicios públicos conservan las formas aparienciales aunque sea bajo mínimos, evitando con ello la total ruptura, funcional y conceptual de los mismos; la total paralización supondría dicha ruptura y por tanto, la puesta cuestionable de la misma figura del servicio público). Puede decirse, como el autor y la misma jurisprudencia, que cita y que cualquier lector puede ampliar en cualquier repertorio de jurisprudencia, afirman que nos encontramos ante **la clave** del instituto jurídico que nos ocupa, como los Tribunales tienen cuidadosamente a medir y valorar al existir en este punto el aspecto más conflictivo de la cuestión, al partirse de posturas encontradas, como son las sindicales, atendidas más al predicado que al sustantivo, contrariamente a lo que postulan, como es lógico, los usuarios y la misma

Administración Pública, defensora de sus intereses. A la postre, nos encontramos con un elemento básico tanto en la propia operatividad como en el mismo desarrollo conceptual de los servicios públicos, no siendo de extrañar la atención que se le presta, aunque las posibles conclusiones que sobre puedan formularse, sean doctrinales, sean deducciones de la jurisprudencia existente sobre el particular, tengan algo de precarias, provisionales y creemos, que nunca definitivas (el mismo desarrollo tecnológico, pensamos, que contribuye y servicios que nos parecen hoy mínimos puede ser que dejen de serlo en un futuro más o menos próximo).

La continuidad y la regularidad produce otras consecuencias jurídicas, como son sobre los mismos bienes afectos al servicio público y sobre las personas vinculadas al mismo (con consecuencias tan decisivas en este último plano, como son la actividad de los funcionarios de hecho y las prestaciones personales de los particulares), con la correspondiente "incidencia ...en el régimen jurídico de la actividad administrativa: los actos y los contratos administrativos", siendo aquí en este lugar, donde el autor defiende una de sus posturas más polémicas, al estimar que la existencia de contratos administrativos no se apoya, como ha venido sosteniendo el sector doctrinal presupuestadamente más avanzado, en una exorbitancia de su clausulado, sino que "su régimen diferenciado del privado..."-lo que significaría según su opinión "que los contratos administrativos carecen de sustantividad propia...".

Al final, nos encontramos con una obra que reúne la claridad con la correspondiente información doctrinal, bibliográfica y jurisprudencial sobre un aspecto de la temática del servicio público, pieza clave si las hay dentro del sistema jurídico-administrativo y que resultará imprescindible para cualquier estudioso de la misma, como del sistema en general y que replantea desde el plano jurídico-constitucional la perspectiva doctrinal de dos notas tan sustanciales en la construcción in-

telectual del servicio público como son aquéllas a las que se refiere todo el libro y que recoge su mismo título.

NOTAS

(1) Desde que el prof. García de Enterría, en uno de los primeros pronunciamientos doctrinales, proclamó el carácter inmediatamente práctico y operativo, del texto constitucional, por encima y más allá de las sutiles diferencias entre normas del mismo, inmediatamente aplicables frente a otras de condición programática, la verdad es que nuestra Constitución ha venido disfrutando de su esencia jurídica radical, que exigió desde sus primeros momentos, el reconocimiento de su inmediata eficacia jurídica, posición que con escaso intervalo, ha merecido el reconocimiento universal, lo que permitió poner en tela de juicio la supuesta validez "ex post" de determinadas normas que por la habitual inercia, se vieron postergadas en la obligada revisión y coordinación.

(2) En un estudio, contemporáneo con el que comentamos, del prof. Serrano Triana, sobre "el sentido y la actualidad del Derecho Administrativo", Ediciones de la Universidad Complutense de Madrid, 1990, extiende, en sus reflexiones más aún, este contenido "prestacional" del Estado y de la Administración Pública de nuestros días, en base a la misma idea de "solidaridad" que alimenta toda noción de progreso. Se trata de un enfoque que sobre nuevos fundamentos, refuerzan la misma legitimación de los Poderes Públicos y por derivación de las mismas autoridades administrativas.

(3) Esta visión del Estado asistencial y del Estado prestador de servicios públicos tuvo un carácter predominante hace unas décadas con el movimiento gabilano en Inglaterra, en aquella imagen por lo demás tan dickensina de Sidney Webb, acerca de esta compañía tan permanente que nos prestan los poderes públicos, desde el nacimiento hasta la sepultura y que tanto influyó en el establecimiento de prestaciones públicas totales y universales, como las del servicio de la salud, que en nuestros días, se están acortando.

(4) El predicado de "la esencialidad" del servicio público tiende a filtrar la misma idea del servicio público, como la de su eficacia, ya que con él procura restringirse el ámbito de su posible desprestigio, coincidente con el parámetro de su mayor y abusiva generalidad-. La habilidosa pero al mismo tiempo, laboriosa disquisición operativa y jurisprudencial en torno a

calificados como "servicios mínimos" que aparecen como una presunta de los potenciales derechos de los usuarios frente a intentos abusivos y excesivos del ejercicio del derecho de huelga, a los que el autor largamente se referirá más adelante, es buena prueba del debate en que nos encontramos en la conciliación de ambos derechos, con clara repercusión en la imagen pública de lo que se entiende por la misma noción de servicio público.

(5) La solidaridad e interdependencia entre todos los sectores integrantes de la actividad socioeconómica del país viene demostrando, con singular insistencia, los efectos frecuentemente no deseados que tienen determinados conflictos sobre los restantes sectores (estas consecuencias demasiado gravosas que algunos conflictos tuvieron en 1990, parecieron impulsar al Ejecutivo, a la adopción de medidas para su evitación, entre las que se anunciaron la reglamentación del citado derecho de huelga, la cual transcurrido un año, todavía no ha visto la luz, lo que revela ciertos temores gubernamentales a intervenir por primera vez en dicha reglamentación, a lo que está autorizado sin embargo por la Constitución y de la que recelan las fuerzas sindicales mayoritarias, para las cuales, la mejor ley de huelga es la que no existe).

(6) La defensa de estas notas del servicio público, a que se refiere el libro, dada su adherencia y consustancialidad al mismo, contrasta con una realidad vivida por un número creciente de usuarios de constantes frustraciones en ese mismo uso continuo y regular del servicio público que les afecta. En cualquier caso, conviene destacar que dada la solidaridad socioeconómica a que hemos aludido, sucede con frecuencia que la paralización en un determinado servicio, como puede ser entre otros, por ejemplo, el del suministro de carburante -que en principio no se trata de ningún servicio público, por lo que jurídicamente sensu strictu decaería la categoría jurídica-, cuya paralización sin embargo repercute claramente en otros, y ahora sí, servicios públicos (imaginemos el servicio aéreo el cual por falta de suministro de carburante puede suponer la cancelación de vuelos).

VALENTIN RICARDO RODRIGUEZ VAZQUEZ DE PRADA.

**REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS
ADMINISTRATIVAS**

Temas y cuestiones de interés
para las Administraciones Públicas

**CIUDAD Y
TERRITORIO**

El Urbanismo, Arquitectura
y Ordenación del Territorio,
cada día están más cercanos al ámbito
de preocupación de la Administración

Documentación
Administrativa

DA

Cubre un amplio espacio,
e importante, en el terreno
de las reflexiones y estudios
jurídico-administrativos

**Revista
de Estudios**

de la **Administración**
Local
y **Autonómica**

Estudios, crónicas, referencias
y noticias sobre problemas
de la Administración
Autonómica y Local

Revista Internacional de Ciencias Administrativas R. I. C. A.

La Revista Internacional de Ciencias Administrativas (R. I. C. A.) es el órgano oficial del Institut International des Sciences Administratives (IICA).

La traducción de la R. I. C. A. al español no constituye una novedad propiamente dicha, pues hasta 1986 la Revista vino publicándose en una edición trilingüe —francesa, inglesa y española—.

La reaparición de la edición española a partir de los acuerdos establecidos entre el IICA y el INAP se justifica ante todo por el interés objetivo de su contenido, ya que se trata de la más prestigiosa y veterana publicación especializada en Administración Pública Comparada, lo que la convierte en instrumento indispensable de información para todos los interesados en la problemática de la administración contemporánea a escala internacional.

Trimestral.
Suscripción anual: 6.000 ptas.

Documentación Administrativa DA

Esta Revista no es una publicación nueva, sino que, al contrario, es muy antigua y cuenta con más de 200 números, y por diferentes causas estuvo interrumpida, volviendo a publicarse en el año 1988. Su renovación se centró en el estudio de los temas y cuestiones de interés para las Administraciones Públicas que contribuyan a la adaptación de futuras ediciones e incluso futuras normas, coexistiendo la especulación teórica y el esfuerzo personal de dichas Administraciones.

De larga tradición en el ámbito editorial del INAP, viene cubriendo un amplio espacio, e importante, en el terreno de las reflexiones y estudios jurídico-administrativos.

En su orientación actual la Revista contribuye decisivamente al análisis y la difusión de algunas de las principales cuestiones normativas y organizativas que afectan al Gobierno y a la Administración.

Trimestral.
Suscripción anual: 4.000 ptas.



I. Sección doctrinal:

LUIS ORTEGA ALVAREZ: *Madrid Capital Metropolitana.*

JAVIER DOMPER FERRANDO: *Las competencias de las Entidades Locales en materia de medio ambiente.*

JAIME RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ: *Los objetivos estatutarios de los poderes públicos gallegos.*

CRISTOBAL GUIRADO CID: *Aproximación al estudio de la alcaldía a través de su evolución legislativa.*

II. Crónicas:

EMILIO CASADO IGLESIAS: *La Función Pública vigente en Francia*

JAVIER OLIVAN DEL CACHO: *Algunas precisiones sobre la Declaración de Impacto Ambiental en Aragón.*

JESUS M^º GARAYO URRUELA: *El Municipio de Zalduondo y las Parzoneries Alavesas y Guipuzcoanas*

III. Jurisprudencia:

FÉLIX PÉREZ ALGAR: *Videos Comunitarios, protección del dominio público y revocación de licencias (Comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional 181/1990).*

MANUEL JESUS SARMIENTO ACOSTA: *La posición ordinamental de los Reglamentos Orgánicos de las Entidades Locales tras la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, del Tribunal Constitucional.*

M^º DEL ROSARIO ALONSO IBAÑEZ: *Reseña de Sentencias del Tribunal Supremo. (Tercer Trimestre de 1990).*

FRANCISCO JAVIER FERNANDEZ GONZALEZ: *Reseña de Sentencias del Tribunal Constitucional publicadas en el B.O.E. durante el segundo trimestre de 1991.*

IV. Bibliografía:

BREWER-CARIAS, ALLAN R.: *Principios del procedimiento administrativo Ed. Civitas. 1990.* (Recensión. Manuel Martínez Bargueño).

PARADA VAZQUEZ, RAMON: *Derecho Administrativo. Primera parte general. Ed. Marcial Pons. Madrid 1990, 695 págs.* (Recensión. Julio Castelao Rodríguez).

PARADA VAZQUEZ, RAMON: *Derecho Administrativo II. Organización y Empleo Público. Ed. Marcial Pons. Madrid 1990, 509 págs.* (Recensión. Julio Castelao Rodríguez)

QUINTANA LOPEZ, TOMAS: *La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati, 1990.* (Recensión. Santiago González-Varas Ibañez)

BELTRAN VILLALBA, MIGUEL: *Nuevos enfoques sobre la reforma de las Administraciones Públicas. Instituto Universitario de Sociología. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Autónoma de Madrid. 1990,* (Recensión. Vicente M^º González-Haba)

MARTINEZ MARIN, ANTONIO: *El buen funcionamiento de los servicios públicos. Los principios de continuidad y de regularidad. Ed. Tecnos, S.A. Madrid 1990, 149 págs.* (Recensión. Valentín R. Rodríguez Vázquez de Prada)