

V. Recensiones



GALOFRÉ ISART, Albert: *La modernización de las Administraciones Públicas en España. Guía breve de estrategias y actuaciones aplicadas*. Xunta de Galicia. Colección Monografías. Santiago de Compostela, 1997, 132 págs.

En los últimos diez años hemos asistido a la eclosión editorial de una serie de obras importantes cuyo común denominador es la referencia genérica a la modernización administrativa. En su mayor parte, se trata de traducciones al español de obras conocidas de reconocidos expertos en materias tales como dirección pública, políticas públicas, planificación, evaluación de organizaciones públicas, etc., debidas a autores de la talla de Les METCALFE y Sue RICHARDS, Charles E. LINDBLOM, Michel CROZIER, Baudouin MEUNIER, Hervé SERIEUX, Romain LAUFER y Alain BURLAUD, entre otros. Buena parte de estas publicaciones han sido editadas por el Instituto Nacional de Administración Pública y prologadas por el catedrático de Ciencias Políticas y de la Administración de la Universidad de Bellaterra, Joan SUBIRATS, divulgador e investigador él mismo de este género de materias.

Pero quizás faltaba en el panorama bibliográfico español una explicación práctica de «*lo que está cambiando en la realidad*», centrada mayormente en nuestro país. Éste es el hueco que pretende llenar la obra de Albert GALOFRÉ, subtitulada acertadamente «*Guía de actuaciones y estrategias*».

Su autor, licenciado en Derecho y diplomado en Esade, ha realizado durante varios años diversos trabajos de consultoría para el sector público, entre los que destaca su apoyo a los programas centrales de modernización y calidad de varios Ayuntamientos y Comunidades Autónomas, por lo que, sin duda, cuenta con un importante acervo de experiencias prácticas.

El documento contiene, en su parte más esencial, la descripción resumida, a veces demasiado concisa, de las que el autor denomina 23 «*estrategias*» de modernización actuadas por las distintas Administraciones Públicas en España para conseguir los objetivos básicos de «*revisar la dimensión de la Administración para reducir su ámbito de intervención*»; «*mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión, así como la calidad del servicios a los ciudadanos*» y «*apoyar el desarrollo y la aplicación de estrategias de revisión de la dimensión y mejora*». Con esta descripción «*se ha tratado de ofrecer un panorama de las iniciativas desarrolladas en distintas Administraciones Públicas del Estado español para hacer frente a un entorno económico restrictivo y para adaptarse a las demandas de una sociedad que se muestra cada vez más crítica y exigente en cuanto al funcionamiento de los bienes públicos*». En este sentido, el documento es de lectura amena y fácil de seguir por todos aquellos que tienen algún tipo de relación con el sector público o les preocupa su funcionamiento.

El autor se muestra, no obstante, consciente también de las limitaciones de este tipo de trabajo debido, en primer lugar «*al bajo nivel de utilización que tienen las nuevas técnicas de gestión en el sector público*» y, en segundo término, a la falta de información sobre otras experiencias de mejora llevadas a cabo por las Administraciones Públicas, distintas de las conocidas directamente en su experiencia profesional. Quizás, debido a esta vinculación personal-profesional, las experiencias que más frecuentemente se citan como referentes modelo son las llevadas a cabo por Ayuntamientos de Cataluña, en especial el Ayuntamiento de Barcelona, los de Alcobendas (Madrid) y Vitoria Gasteiz, la Generalidad de Cataluña y la Universidad Politécnica de Barcelona, siendo muy escasas las referencias a la Administración General del Estado y a las Administraciones de las Comunidades

Autónomas, salvo, como es obligado, a la Comunidad Autónoma de Galicia, que ha financiado la publicación y en cuya Escola Galega de Administración Pública (EGAP) ha tenido lugar hace escasos días la presentación de este estudio que, pese a sus limitaciones y en algunos casos deslices de carácter anecdótico, como el de atribuir al profesor GARCÍA DE ENTERRÍA la clásica expresión de FORTHOFF sobre la «legislación motorizada», supone, como dice su prologuista BELLO JANEIRO, un aporte original y no por ello neutral sino comprometido con el cambio, que viene a cubrir un cierto vacío en las publicaciones de este género en nuestro país.

Manuel Martínez Bargueño

MARTÍN MATEO, Ramón: *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. III, Editorial Trivium, Madrid, 1997, 586 págs.

El profesor Ramón MARTÍN MATEO ha ampliado su *Tratado de Derecho Ambiental* con un nuevo volumen, el tercero, ampliación que se corresponde con la confesada evolución hacia una concepción del Derecho Ambiental como Derecho de la naturaleza, que más allá de los iniciales límites con que concibe esta rama del Derecho, es decir, los sistemas naturales básicos: el aire y el agua, después también el suelo, incorpora los recursos naturales, señaladamente aquéllos a los que es esencial la vida en un Estado altamente evolucionado.

En efecto, la atención de este tercer volumen se centra en una suerte de recursos naturales. No todos, sin embargo, los que por formar parte de la naturaleza y, además, tener un valor actual o potencial para el hombre, deben ser considerados recursos naturales, sino aquéllos que, seguramente, sean de mayor interés y por ello disponen de una más compleja regulación.

De ellos se ocupa el prof. MARTÍN MATEO, para lo que instrumentaliza con fines más trascendentes las tradicionales formas de los estudios por sectores, que también se lleva a cabo en esta obra, con el objeto expresamente perseguido por el autor, y plenamente conseguido, de poner de manifiesto el servicio que prestan en la realidad los ordenamientos sectoriales a la eficaz aplicación de los que denominamos principios troncales del Derecho de la tutela ambiental, como el desarrollo sostenible, la promoción de la biodiversidad, el enfoque precautorio o el máximo rendimiento reiterable.

El análisis de los ordenamientos de los recursos naturales que se aborda en esta obra en algunos ca-

sos carece de estudios precedentes, como es el que realiza sobre el régimen de las especies amenazadas, por lo que la aportación de MARTÍN MATEO tiene que partir de la obligada localización e integración de fuentes normativas de distinto origen. En otro caso, el estudio referido al paisaje, aun no siendo rigurosamente novedoso al existir análisis jurídicos previos sobre las distintas partes del ordenamiento que regulan aspectos de la realidad que integran el paisaje natural, lo cierto es que ya la propia delimitación conceptual del mismo, a partir de la localización y aislamiento de sus componentes aceptados socialmente, constituye una aportación de esta obra de sumo interés.

Los otros recursos naturales objeto de estudio son la pesca marítima, la caza y pesca fluvial, los espacios naturales protegidos y los montes. En relación con estos recursos naturales no puede afirmarse la ausencia de trabajos jurídicos, incluso, importantes monografías, algunas de ellas de reciente realización, como justamente lo pone de relieve el prof. MARTÍN MATEO en el prólogo de este tercer volumen, citando expresamente de forma elogiosa dos investigaciones de gran interés sobre la pesca marítima y la caza. También existe una abundante bibliografía sobre el régimen jurídico de los espacios naturales protegidos, de la que destaca en nuestro país la conocida obra del prof. LÓPEZ RAMÓN; como también ha sido ampliamente estudiado el régimen jurídico de los montes, al ser éste un sector tradicionalmente objeto de regulación, aunque ésta estuviera impregnada de un tinte dominical, que no en balde permitía reconducir su régimen a una propiedad especial; sin embargo, el estudio que la obra reseñada contiene sobre los montes, realizado por el prof. José Díez SÁNCHEZ, en la línea de otras recientes aportaciones sobre la materia (DE VICENTE DOMINGO), y al igual que los estudios que MARTÍN MATEO realiza sobre otros recursos naturales, supera el análisis sectorial a través de un contraste riguroso de los instrumentos jurídicos de gestión de los recursos naturales analizados con los principios integradores de las estrategias ambientales para la conservación de la naturaleza.

Junto a lo anteriormente reseñado, precediéndolo, este tercer volumen incorpora a modo de parte general dos apartados: sobre el justificado papel a realizar por el Derecho como ordenador de la gestión de los recursos naturales y demás elementos ambientales, y un pormenorizado análisis de la Convención Mundial sobre la Prevención de la Diversidad Biológica de 1992, lo que permite afirmar que esta aportación de MARTÍN MATEO constituye

la obra de un pensador en activo, dispuesto a volver sobre sus ideas y con ello enriquecerlas y enriqueceremos a todos con ellas, como sin duda lo hace con este nuevo volumen de su *Tratado de Derecho Ambiental*.

Tomás Quintana López
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de León

CLASSEN, C. D.: *Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Serie Jus Publicum 13, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1996.*

El presente libro es un estudio jurídico-comparado que analiza el tema del proceso contencioso-administrativo en los Derechos francés, alemán y comunitario europeo. En general, estudia el proceso de europeización que han sufrido los Derechos de los Estados miembros, en el ámbito del contencioso-administrativo.

En este sentido, esta publicación puede considerarse junto a otras publicaciones análogas que se han dictado en los últimos tiempos. Primeramente, el libro de M. BURGI, *Verwaltungsprozeß und Europarecht*, Verlag Franz Vahlen, München, 1996, que estudia, asimismo, las relaciones entre la jurisdicción contencioso-administrativa alemana y la jurisdicción comunitaria, así como el impacto del Derecho comunitario sobre la primera de ambas jurisdicciones mencionadas, destacando el papel tan importante que corresponde en la actualidad a los tribunales de los Estados miembros en cuanto a la aplicación del Derecho comunitario.

También puede recordarse el número monográfico (Vol. 9, n.º 3, 1997) de la Revista *Revue Européenne de Droit Public*, sobre el Derecho común europeo en el ámbito del proceso contencioso-administrativo. El título habla por sí mismo (y se recogen contribuciones de distintos autores que representan distintos países europeos): «Towards a unified judicial protection in Europe?».

El libro del profesor alemán CLASSEN es, metodológicamente, un ejemplo de cómo ha de ser una obra de Derecho comparado y de sus virtualidades. De su lectura se extraen soluciones *lege ferenda* que pueden servir para reformar los respectivos sistemas nacionales (francés y alemán). Por otra parte, presupone la necesidad de profundizar en el Derecho comparado en un marco jurídico puramente europeo.

Lo más interesante del libro es, precisamente, que se haya abordado en profundidad un tema que desde hace un tiempo se está hablando especialmente en la Universidad europea, que es el de las relaciones entre los sistemas contencioso-administrativos alemán y francés. Tema decisivo en Europa, desde que hace unos años en Francia se manifestó la necesidad de corregir su tradicional modelo y la virtualidad de considerar el modelo alemán. Tema decisivo, desde el punto de vista de otros países europeos, a efectos de sacar consecuencias de este proceso de comparación. Tema decisivo para el Derecho europeo en general, porque de los resultados que se obtengan de esta comparación dependerá en gran medida el futuro mismo de la justicia comunitaria, tan sensible a este tipo de métodos jurídico-comparados entre ambos países.

En este sentido, la *clave* del libro sería el tratamiento del tema esencial del contencioso-administrativo, especialmente cuando se ponen en contraposición los modelos alemán y francés: ¿un modelo objetivo o subjetivo como vía de progreso del proceso contencioso-administrativo? En Francia ha venido primando el primero: el punto de partida del contencioso-administrativo se ha situado tradicionalmente en el principio de división de poderes, en la definición del papel que ha de corresponder a los tribunales por referencia a la Administración, en la jurisdicción contencioso-administrativa como un medio esencial para controlar la legalidad de la actuación administrativa y lograr así que el propio Estado *depure* sus actuaciones ilegales. En el segundo, el alemán, el punto de partida está en la consideración de los intereses jurídico-subjetivos de los ciudadanos y su articulación a través de un sistema de pretensiones procesales adecuado con dichos intereses. Las repercusiones prácticas de este análisis son, como es sabido, muy importantes a efectos de la ejecución de las sentencias o de conseguir un proceso contencioso-administrativo sin limitación alguna en cuanto a la definición de los poderes de los tribunales contra la Administración o en cuanto a las medidas cautelares. Por ejemplo, si se parte de la primera concepción resultarán con toda probabilidad limitaciones de los poderes judiciales en cuanto a la adopción de medidas cautelares y podrán ignorarse las pretensiones de condena y el principio de autotutela conseguirá con todo ello un mayor alcance. En cambio, si se parte de la identificación de los intereses jurídico-subjetivos de los ciudadanos resultará con toda normalidad un cuadro aceptable de medidas cautelares (tanto positivas como

negativas), sin perjuicio de que para la estimación de tales medidas cautelares tendrán que hacerse valer sus distintos presupuestos procesales.

Los estudios en Alemania sobre el contencioso-administrativo francés son relativamente numerosos y, en realidad, el estudio de CLASSEN sigue la línea argumental de otros trabajos precedentes en aquel país. Sería deseable que se estudiara también el modelo español. En este contexto jurídico-comparado habrá que esperar jurisdicción contencioso-administrativa, si el actual Proyecto finalmente se promulga, como parece ser, ya que aquella contiene ciertos avances significativos profundizando en la concepción subjetiva del contencioso-administrativo.

S. González-Varas Ibáñez

VON DANWITZ, T.: *Verwaltungsrechtliches Systems und Europäische Integration, Serie Jus Publicum 17*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1996.

El título de este libro alemán es «sistema jurídico-administrativo e integración europea». Esta obra de vastas dimensiones, escrita en alemán inextricable, analiza el fenómeno de influencias y repercusiones del Derecho comunitario europeo en el Derecho administrativo de los Estados miembros y, concretamente, en el Derecho alemán. Estamos ante la habilitación a cátedra del autor.

Por su tratamiento en profundidad, puede ponerse este libro a la cabeza de una corriente doctrinal alemana, de especial actualidad, crítica con el proceso de europeización de los Derechos de los Estados miembros (H. W. RENGELING, «Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht», *VVDStRL*, 53 (1994), págs. 208 y ss.; E. SCHMIDT-ASSMANN, «Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht», *DVBl*, 1993, págs. 924 y ss.; F. SCHOCH, «Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts», *JZ*, n.º 3, 1995, págs. 109 y ss.).

El libro de DANWITZ coincide con las tesis de la doctrina que acaba de ser citada y representaría aquél un estudio donde se desarrollan o plasman los contenidos de aquélla. El esquema de todas estas publicaciones, incluida la que aquí se menciona, es el mismo: primero se exponen las características del sistema jurídico-administrativo alemán. Acto seguido, se diseccionan las características del Derecho administrativo que es resultado del «efecto» o «influencia» del Derecho comunitario europeo y que se ha infiltrado en el Derecho alemán tanto como en los demás ordena-

mientos europeos. Seguidamente, se presenta la incompatibilidad esencial entre ambos mundos jurídicos. No faltan las críticas frente a la falta de calidad del Derecho comunitario y frente al proceso de degradación que sufre el Derecho alemán por culpa de la intrusión del Derecho administrativo comunitario. Crítica especialmente esta doctrina (y de ello es magnífico ejemplo el libro de DANWITZ) la forma en la que se está desarrollando el proceso de europeización de los Derechos de los Estados miembros; en este sentido queda siempre la duda acerca de si la crítica se dirige contra la europeización del Derecho alemán o contra la forma en que ésta se lleva a cabo. Debajo de los argumentos jurídicos, hilvanados con un irreprochable y admirable rigor científico y metodológico, se esconde una sensación de malestar, concretamente frente a la crisis (¿degradación?) que sufre el Derecho alemán a consecuencia de su europeización. En este contexto, considérese una de las conclusiones a las que llega nuestro autor: es legítimo defender los institutos jurídicos del Derecho alemán frente a la europeización ya que aquéllos son resultado de una tradición jurídica que no puede echarse a perder sin una causa que ponga de manifiesto la necesidad de sustituirlos por otros. ¿La europeización es «causa suficiente»?

Esta pregunta que nos hacemos subyace en todas y cada una de las páginas del presente libro. Frente al alegre y feliz desarrollo del Derecho comunitario, nuestro autor alemán sitúa aquél ante un carrera de vallas. Se afirma, así, la necesidad de que el Tribunal de Justicia de las CC.EE. (auténtico responsable de la actual situación, a juicio de este y demás autores alemanes) valore qué Derecho nacional presenta la mejor solución jurídica en el caso concreto, antes de proceder a imponer automáticamente la solución del Derecho francés. Se defiende que la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo se caracterice no tanto por la sustitución del Derecho nacional como por su adaptación dentro de los moldes que definen los institutos jurídicos nacionales. Se invoca, así, la necesidad de una colaboración entre las instancias judiciales nacionales y comunitarias. Se impone, en fin, la idea de continuidad con los Derechos de los Estados miembros y no su corrección o modificación. En suma, no hace falta europeizar Europa. No hace falta uniformidad porque Europa es diversidad. En suma, los argumentos son los habituales en estos casos en los que se pretende autonomía frente a un poder *central*, sin que, como también es habitual en estos casos, queden del todo claros los fines que realmente se pretenden. En el marco de esta recen-

sión no pueden lógicamente refutarse algunas de las tesis que acaban de ser expuestas. Me remitiría para ello a otro lugar donde he tenido ocasión de hacerlo: «Probleme des europäischen Verwaltungsrechts», *Sächsischer Verwaltungsblätter*, n.º 8, 1997.

Quizás estas tesis que provienen del Centro de Europa representen un intento loable y hasta admirable de profundizar en la europeización por vías diferentes a las que se están llevando a cabo en Europa en este momento. Quizás no pretendan aquellas más que una llamada de atención al Tribunal de Luxemburgo para que oriente su mirada hacia el Este. Quizás el lector observe cierto analogismo entre esta doctrina y la situación política del siglo XVI cuando unos Estados luchaban quijotesca por la unidad de Europa y otros protestaban afirmando la identidad de su propio carácter nacional. En cualquier caso, todos estos problemas no hacen sino corroborar el interés del tema del presente libro.

S. González-Varas Ibañez

ROMÁN MASEDO, Laura: *Funcionarios y función pública en la transición española*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, 188 págs.

El objeto del libro que hoy comentamos tiene, pese a su prometedor título, sugestivo de un estudio más completo del papel que la burocracia española jugó en el proceso de cambio político de este país, un alcance más limitado: se trata de conocer si en el período histórico de la transición democrática (1975-1982) se produjo alguna innovación con respecto al fenómeno tradicional proveniente del régimen anterior franquista de ocupación de puestos políticos por altos funcionarios pertenecientes a la elite de los grandes Cuerpos, fenómeno que, en su día, ya fue estudiado por Julián ÁLVAREZ, en su obra *Burocracia y poder político en el Régimen Franquista. El papel de los cuerpos de funcionarios entre 1938 y 1975* y con respecto a la cual este estudio podría considerarse epígono o continuador involuntario¹.

El libro de Laura ROMÁN MASEDO tiene su origen en su tesis doctoral, dirigida por el catedrático

BAENA DEL ALCÁZAR, a cuyo equipo docente pertenece la autora, que también lo es de un interesante artículo sobre las relaciones entre Política y Administración, sin duda una de las cuestiones clave en el estudio de las modernas Administraciones públicas².

Decíamos que la ocupación de puestos políticos por altos funcionarios no es un fenómeno nuevo ni circunscrito al momento de la transición democrática. Sin embargo, la interpretación del fenómeno durante el período histórico de la transición presenta algunos rasgos característicos propios.

El primero de éstos es su comparación con el período histórico precedente, tanto cuantitativamente —número de nombramientos de altos cargos que recayeron en funcionarios públicos— como cualitativamente —Cuerpos de Funcionarios a los que pertenecían mayoritariamente los nombrados—.

El análisis cuantitativo es desmenuzado por la autora a través de un bien trabado conjunto estadístico, en buena parte de elaboración propia, y del que se pueden extraer las siguientes informaciones:

- En el período de la transición política se produjeron un total de 3.820 nombramientos por Decreto. Más de la mitad de estos nombramientos (el 55,1%), recayeron en personas pertenecientes a algún Cuerpo superior de funcionarios. De ello se deduce que la burocracia continuó siendo, pues, en este tiempo, uno de los principales centros de extracción del poder político.
- El 44,3% de este número total de nombramientos por Decreto «repiten» del régimen anterior y de éstos, el 62% corresponde a funcionarios, lo que marca un evidente nivel de continuidad en los nombramientos políticos respecto al régimen precedente.
- Limitando el análisis a la Administración Central del Estado (ACCE), el número de nombramientos en el período considerado fue de 996, de los cuales 574 (el 57,6%) correspondió a funcionarios, lo que viene a significar, igualmente, la continuidad en la composición de la elite político administrativa, tanto más acentuada cuanto más nos aproximamos al «núcleo duro»

¹ Respecto al Régimen de Franco, sabemos por el estudio de Julián ÁLVAREZ que el grado de ocupación de los puestos de Ministros, Subsecretarios y Director General, llegó, en algunos Gobiernos a niveles del 100% para algunos de estos puestos. En el mismo sentido, BAENA DEL ALCÁZAR, «Los Ministros Burocratas», en *Información Comercial Española*, n.º 522, 1997.

² Laura ROMÁN MASEDO, «Política y Administración. Algunas notas sobre el origen y la evolución del debate teórico», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), n.º 98, octubre-diciembre, 1997.

- de la misma (Presidente, Vicepresidentes, Ministros, Secretarios de Estado).
- Durante el período considerado la mayor renovación de las elites se produce a nivel de Director General o asimilados (Secretario General Técnico, Secretario General) y por el contrario en los niveles superiores es donde son más frecuentes los nombramientos de personas que ocuparon cargos en el régimen anterior (el 38% del total).
 - El número real de personas que ocuparon estos 996 altos cargos de la ACCE fue de 698, de los cuales 370 eran funcionarios (el 53%) y de éstos 152 (21,8%) había ocupado cargos en el régimen anterior.

A través de este conjunto de cifras, la autora llega a un par de conclusiones válidas en relación al período de la transición democrática: primero, que el porcentaje de funcionarios aumenta a medida que nos acercamos al núcleo superior de la elite político-administrativa y, segundo, que, en cifras generales, siempre es mayor el número de funcionarios que reciben nombramientos que el de los no funcionarios.

El segundo elemento de este análisis es el cualitativo: es decir, conocer a qué Cuerpos de funcionarios pertenecían la mayoría de los 370 nombrados por Decreto en la ACCE. De estos 370 funcionarios, 344 eran «burócratas» de un solo Cuerpo y sólo 26 eran «poliburócratas», funcionarios de más de un Cuerpo, como los denomina la autora. De éstos 26,8 (el 30,7%) fueron nombrados Ministros.

Analizando no sólo el número total de nombramientos, sino también la relación entre efectivos de cada Cuerpo y puestos de alto cargo alcanzados por sus miembros, la autora llega a la conclusión de que existe una elite de 18 Cuerpos «fuertes», 13 de los cuales estuvieron presentes en la estructura político-administrativa del Régimen anterior. De estos 18, sólo cuatro forman la auténtica «super elite» que estaría integrada por: Diplomáticos, Abogados del Estado, Economistas del Estado y Letrados del Consejo de Estado. Anecdóticamente, los Técnicos de Administración Civil que recibieron durante el período considerado un total de 80 nombramientos recayentes en 56 personas (el

2,5% de los efectivos del Cuerpo) estarían en un «decoroso» tercer círculo de poder e influencia.

Resume la autora la tesis de su trabajo diciendo que durante la transición hubo una «sensación de continuidad» en cuanto a la composición de la elite político-administrativa, manteniéndose la presencia de altos funcionarios en las zonas superiores de la Función Pública.

Comprobada la anterior realidad estadística, la pregunta del millón sería ¿la presencia de esta burocracia en la elite político-administrativa significó que durante este período esta alta burocracia (los Cuerpos) siguió siendo un compañero más a compartir el poder o que por el contrario su importancia como grupo quedó condicionada por la pertenencia de alguno(s) de sus miembros al partido en el Gobierno? Es ésta una pregunta nada fácil de contestar pues hay que tener en cuenta, entre otros elementos de análisis, la doble condición —funcionario y militante político— de los miembros más caracterizados de esta elite, la altísima personalización de la política durante la transición y el papel todavía importante que representaron los Cuerpos como «vertebradores» de la burocracia estatal. Según la conocida tesis de NIETO³, el imperio de la burocracia durante el franquismo fue una simple añagaza política y los pretendidos tecnócratas no eran otra cosa sino «*políticos disfrazados de funcionarios que comprendieron que el único medio de llegar al poder era vestirse con las plumas de la eficacia*». La autora, en una atrevida pirueta dialéctica, quiere ver en esta elite burocrática de la transición, al contrario que en la tesis sustentada por NIETO, «*funcionarios disfrazados de políticos*», servidores ante todo de los intereses de su Cuerpo. Quizás fuera más justo decir que la elite política de la transición estuvo formada por políticos (muchos de ellos unidos por experiencias profesionales compartidas y por el paso en común por unas mismas instituciones), apoyados en amigos políticos que, en buena parte, compartían ese mismo origen o trayectoria profesional común. La victoria del partido socialista en las elecciones de octubre de 1982 vendría a renovar esta elite político-administrativa creando unas nuevas reglas de juego⁴.

Manuel Martínez Bargueño

³ Alejandro NIETO, «De la República a la Democracia: la Administración española del franquismo» en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 111, 1976, págs. 111 y ss.

⁴ Sobre este período, véase S. PARRADO DIEZ, *Las elites de la Administración estatal. 1982-1991. Estudio general y pautas de reclutamiento*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 1997.

NIETO DE ALBA, Ubaldo: *Ética de Gobierno, economía y corrupción*, Editorial Complutense, S.A., 1996, 88 págs.

La palabra «ética» ha bajado de las alturas filosóficas al nivel de la calle. Se dice que hay «falta de ética» tanto en los negocios particulares como en los asuntos públicos y ello es causa de evidente inquietud entre los ciudadanos. Muestra palpable de esta preocupación creciente por la ética son las numerosas publicaciones aparecidas en los últimos años sobre Ética en sus dimensiones social y pública. Por sólo citar las recientemente aparecidas, señalemos *Memoria de la ética* de Emilio LLEDÓ, Taurus, 1994; *Ética para náufragos* de José Antonio MARINA, Anagrama, Barcelona, 1995; *La ética de la sociedad civil* de Adela CORTINA, Editorial Grupo Anaya, S.A., Madrid, 1994; *El malestar en la vida pública* de Victoria CAMPS, Grijalbo-Mondadori, Barcelona, 1996, autora esta última también de *Virtudes Públicas*, Espasa Calpe, Madrid, 1992; *Ética pública y Derecho* de Gregorio PECES-BARBA, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1993, sin olvidar la excelente *El marco jurídico de la corrupción* de Alfredo SABÁN GODOY, Editorial Civitas, Madrid, 1991.

El libro que hoy comentamos de Ubaldo NIETO DE ALBA es de lectura obligadamente breve lo que siempre es de agradecer. Su antecedente se halla en tres conferencias pronunciadas por el autor en el año 1995, las dos primeras en España y la tercera en América, con ocasión del Seminario sobre Ética del Gobierno celebrado en Guatemala los días 2 y 3 de febrero de 1995. El autor, catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid, Consejero del Tribunal de Cuentas y funcionario del Cuerpo de Inspectores de Finanzas del Estado, se declara como un «economista institucional», cualificación diferente del «economista gurú» que inventa o importa teorías aparentemente simples para deslumbrar a los Gobiernos y del «economista médico» que trabaja con los datos cotidianos y concretos de la realidad económica. Por el contrario, el «economista institucional», es el que ayuda a la formación de pactos institucionales tendentes a fijar unas reglas de juego que den estabilidad a los procesos de decisión política, porque en la actualidad, como él dice, «*el verdadero desafío no es económico, es institucional*».

El autor parte de considerar que la sociedad liberal y democrática de nuestros días, desprovista ya de la religión como referente obligado, tiene unos valores que trascendiendo del plano personal

se integran en el marco ético de las conductas colectivas de los grupos sociales y que abarca todos los aspectos de la vida social y política, así como el ámbito jurídico e institucional. Gráficamente el autor lo representa mediante una figura geométrica de círculos concéntricos, cada uno de los cuales determina un ámbito propio de responsabilidades éticas.

Dentro del ámbito ético jurídico-institucional, quienes con sus comportamientos infringen normas del marco jurídico incurren en responsabilidades legales (civiles, penales, administrativas, contables, etc.) exigibles ante los tribunales, pero también incurren en responsabilidades éticas porque el Derecho ha concretado estas normas éticas en imperativas.

En el ámbito político, comportamientos como la desviación de poder, la arbitrariedad, el favoritismo, etc., que infringen principios éticos dan lugar a responsabilidades políticas que hay que ventilar en el ámbito parlamentario (comisiones de investigación) que se sitúan en un marco más amplio que el jurídico y cuyos resultados pueden conducir al ámbito jurisdiccional.

En el ámbito social pueden darse comportamientos reprobables por la sociedad que infringen la razón ética sin dar lugar a responsabilidades políticas, pero que no pueden aceptarse como buenos ni legitimarse porque no resulten punibles. En este ámbito es donde el autor sitúa la responsabilidad de la sociedad en cuanto a la expresión del voto democrático en las elecciones y el papel de los medios de comunicación en la censura de las conductas que vulneren principios éticos con trascendencia social.

Para el autor, el Gobierno tiene una responsabilidad ética en la creación de los criterios y orientaciones destinados a organizar la vida social. Esta Ética del Gobierno se desvirtúa, cuando aparecen zonas de impunidad que propician la aparición de prácticas de conducta corruptas. El autor describe de forma sucinta cuales son estas zonas de impunidad a nivel socio-político, relacionadas con la actuación de los partidos políticos (incumplimiento de promesas electorales, financiación irregular), a nivel político-jurídico (insuficiencia de normas que atajen hechos de corrupción como el manejo de fondos reservados, los delitos económicos no tipificados, contratación pública, etc.) que requieren del Estado una anticipación normativa de regulación para que tales hechos no sucedan, y a nivel político económico, la aparición de prácticas corruptas en el manejo y control de los fondos públicos debido al ejercicio de potestades discrecio-

nales y actuaciones de tipo intervencionista con grandes cuotas de poder y amplios márgenes de discrecionalidad, susceptibles de ser influenciadas o carentes del necesario control previo.

En la segunda parte de este libro, el autor hace un recorrido histórico desde el ideal clásico del *Welfare* al intervencionismo del Estado de Bienestar, a lo largo de los siglos XIX y XX. A la mano invisible de *laissez faire* ha sucedido la mano visible del intervencionismo; el «homo romántico», mito del déspota benevolente, deja paso al tecnócrata que, so capa de la búsqueda del bien o interés público objetivo, contribuye a la adopción de importantes decisiones que afectan a grandes intereses económicos generadores de conductas encaminadas a beneficiarse de las rentas que produce la acción política. Critica el autor el esquema decisional del tecnócrata consistente primero en reformar, con preferencia a corto plazo, después en tratar de convencer y, por último, ante la falta de credibilidad, terminar informando. En este esquema, invertido el ciclo lógico del proceso de deliberación (informar-convencer-reformar en el sentido que la sociedad y no el tecnócrata quiere) no queda apenas margen para la creación ética.

En España, según el autor, la transición a la democracia representativa arrastró todavía fuertes hábitos de centralismo y de control de poder, entre los que destacan las fuerzas tecnocráticas y burocráticas que inciden en el control de la economía al margen del debate político. Ello explica que a partir de la llegada al poder del PSOE en 1982, el programa económico del Partido Socialista fuera dejando paso a la filosofía de un sector público más eficiente que grande y una política que sitúa en primer plano la lucha contra la inflación, lo que le llevó a asumir no solamente la gestión sino también a los gestores tecnócratas de la crisis.

Constata el autor que en los distintos sectores de la economía se ejerce un elevado grado de control público, llevado a cabo con grandes márgenes de discrecionalidad administrativa y a veces falto de la necesaria coordinación entre los órganos de control. En todos los casos, a través de un entramado organizativo tecno-burocrático, los riesgos y los déficit de gestión terminan repercutiendo en los Presupuestos Generales del Estado. El resultado es «que las organizaciones se anquilosan, pierden vitalidad, no se regeneran y las estructuras se convierten en opacas, desapareciendo la idea de rendimiento, de eficacia y de productividad». Se puede concluir, dice el autor, que no sólo se está asistiendo a una inadecuada utilización de los recursos públicos sino que, lo que es peor, se están

creando las condiciones sociales en las que quienes trabajan de forma honesta, seria y eficaz se sienten discriminados con respecto a los que conocen todos los pasadizos de la organización del sector público, con las consecuencias de ineficacia, desigualdad e inestabilidad social que ello significa.

A continuación se refiere el autor a los últimos años del Estado del Bienestar que entra en crisis a partir de 1973; en la década de los 80 esa crisis se expande y generaliza y en la de los 90 asistimos a una recuperación de la competencia y de la eficacia con un proceso generalizado de privatizaciones. En este retorno a la competencia, al producirse una difuminación de las fronteras entre el sector público y el mercado, aparece hoy la causa de una de las mayores fuentes de tráfico de influencias y de corrupción. El autor sostiene que la flexibilización de la fiscalización previa del gasto público y su sustitución por auditorías, la proliferación de entes, agencias y empresas públicas en lo que la doctrina denomina «huida del Derecho administrativo», la simultaneidad de ser alto cargo y la pertenencia a consejos de administración de empresas públicas, la especulación financiera favorecida por las carencias legislativas, la falta de moral de una parte de los nuevos gestores públicos procedentes del sector privado, todo ello ha provocado el deslizamiento hacia la corrupción institucional que ahora «está garantizada para el partido en el poder que, con una política económica intervencionista no practique una ética del Gobierno» y que acarrea importantes efectos económicos (aumento del coste de los bienes y servicios públicos, elevación del gasto y del déficit público) y sociales, erosionando el grado de credibilidad y aceptación de las instituciones democráticas.

El buen funcionamiento de una sociedad depende más de las adecuadas reglas de juego que de los buenos jugadores. Si, como ocurre con el intervencionismo administrativo, las reglas de juego aparecen en función de los resultados («gato blanco o gato negro, no importa, si caza ratones»), ello da lugar a un magma legislativo confuso que fomenta las malas conductas. De aquí la importancia de la acción política, basada en una ética institucional para crear buenas reglas de juego.

Dada la actual dimensión del sector público y la diversidad de motivaciones e intereses que existen dentro del mismo — políticos, tecnocráticos, burocráticos... — se hace necesaria la implantación de un conjunto de normas que reduzca los márgenes de discrecionalidad que, susceptibles de ser influenciados, evite puedan ser generadores de in-

formaciones privilegiadas, tráfico de influencias y corrupción.

Se plantea la necesidad de pasar del intervencionismo y la discrecionalidad a un marco institucional que contenga un conjunto de normas justas y estables en el que el Gobierno, en lugar de actuar como un jugador más, regule y controle su funcionamiento. Se está produciendo, dice el autor, una transferencia del Estado hacia la sociedad que obliga a reconsiderar la naturaleza del marco institucional y a centrar el interés en las normas y reglas de juego que han de regir las relaciones entre los agentes económicos y sociales. Esta transferencia de los reglamentos a los acuerdos entre los propios agentes se consigue mediante unas reglas de juego que, marcadas por el Derecho, estén encaminadas más a regular que a dominar la sociedad.

En el último capítulo de este breve pero enjundioso libro, el autor defiende la idea de una economía institucional que, a diferencia de la economía ortodoxa, esté basada en los principios de intercambio, poder y negociación, creación y anticipación, incertidumbre y búsqueda de los valores sociales. Considera el autor, a este respecto, que los valores de originalidad, creatividad y anticipación del futuro de la acción política son elementos impulsores de la creación ética del Gobierno encaminada a establecer nuevas reglas de juego justas y estables y a fortalecer un control que garantice su correcto funcionamiento.

Ello tiene interesantes consecuencias prácticas que el autor sugiere: en primer lugar, que la selección de los gestores públicos debería estar más apoyada en la profesionalidad y en la responsabilidad que en la oficiosidad con el poder; en segundo lugar, que, junto a una mayor delimitación de los campos de actuación y debate de la oposición política, el Parlamento debiera ejercer un impulso creador que, a través de los medios de comunicación, redundaría en una mejor conformación de la opinión pública y, por último, que la tensión del Gobierno por mantener el diálogo y el equilibrio contribuiría a que el ciudadano mantuviese también tensas sus exigencias éticas de una libertad responsable, dando lugar a esas reacciones sociales capaces de invertir el signo de las tendencias morales de la colectividad por medio del voto en los procesos electorales.

Quedémonos para concluir con esta reflexión final que constituye, a la vez, una exhortación a la actuación pública. Dice el autor que: *«La gestión de la economía institucional debe suponer una conquista, una creación de valores emergentes, una ética nueva y ampliamente compartida, todo*

ello encaminado a producir un desplazamiento de los liderazgos carismáticos hacia liderazgos programáticos, cuya principal tarea sea la de identificar y desarrollar los elementos de integración que tomen el relevo, tanto a la creencia en la salvación encarnada en la idea liberal, como a la creencia en la salvación por el Estado. Estos elementos de integración, además de los valores de la primera y segunda generación (libertad y solidaridad), tienen que extenderse a los nuevos valores emergentes de la tercera generación, es decir a los valores ecológicos del medio ambiente y, especialmente, a la estabilidad y a la paz social».

Manuel Martínez Bargueño

MEILÁN GIL, J. L.: *Administración pública en perspectiva*, Santiago de Compostela, 1996.

Conozco al profesor MEILÁN desde que fui alumno suyo en las aulas compostelanas allá por el año 1981. Ya entonces sus explicaciones causaban un profundo impacto entre los estudiantes, yo diría por su «obsesiva» advertencia, también metodológica, de estudiar las instituciones y categorías del Derecho Administrativo a partir del marco constitucional y sin perder de vista la jurisprudencia, esto es, la solución justa a cada caso.

He de confesar que estas dos orientaciones que recibí generosamente de José Luis MEILÁN las he tratado de aplicar a la actividad académica y, también, por qué no, a la vida institucional. Me parece que, en los tiempos que vivimos, de tanto cambio, de tanta transformación de conceptos, de tanta sorpresa, las enseñanzas del Rector MEILÁN cobran especial importancia. Sobre todo porque la tarea de la interpretación y relectura del Derecho Administrativo a la luz de la Constitución de 1978 es el gran desafío de los administrativistas españoles. Sí, se trata de reinterpretar sin miedo, y con rigor, estos viejos dogmas que nacieron en un clima y contexto bien conocido, pero que ya no resisten ante una nueva Administración que afortunadamente no es, ni la dueña del interés general, ni la única intérprete de su contenido. Hoy, lo sabemos bien, tenemos que trabajar con metodologías abiertas, con sentido del equilibrio, pero aspirando a que el Derecho Administrativo sea capaz de dar satisfacción real a los problemas de la gente.

Pues bien, estas ideas jalonan los estudios que se recogen en el libro que ahora comento. Se trata, como ya conocen seguro los lectores, de una selec-

ción de trabajos científicos de José Luis MEILÁN que cubren 30 años: desde 1964 a 1994. Treinta años de peripecias académicas y públicas que se reflejan equilibradamente en las páginas del libro. Treinta años que, es fuerza reconocerlo, han sido testigos de grandes transformaciones de la realidad jurídica, política y social de España. Treinta años en los que el profesor MEILÁN ha desempeñado un papel destacado en la vida pública española.

Bien sé que si él tuviera que elegir alguno de los acontecimientos de ese tiempo, no habría dudas: la Constitución de 1978. Si hubiera que seleccionar dos temas, serían seguro: La cuestión «regional» y los derechos fundamentales. ¿Me equivoco profesor MEILÁN?

A lo largo y ancho de la veintena de trabajos que han editado, muy justa y acertadamente, la Escola Galega de Administración Pública y las Universidades de Santiago y A Coruña, se percibe esta doble opción metodológica antes aludida y que debe completarse con otra característica de su manera de aproximarse al Derecho Administrativo. Me estoy refiriendo, claro está, al marco histórico. En este campo, su conocimiento y utilización de las fuentes históricas es singular y su intuición de que es conveniente «mirar» más hacia nuestro Derecho histórico que acudir unilateralmente al exterior, por mucha influencia que haya tenido en la ubicación ideológica del Derecho Administrativo, ha sido un acierto que el tiempo, también el mejor y más objetivo de los jueces científicos, reconocerá.

El profesor del Derecho Público, no pocas veces, ha tenido que colaborar en tareas de la vida pública de su país. En España, el conjunto de profesores que destacaron en la elaboración de las leyes de su tiempo, es, afortunadamente, largo. José Luis MEILÁN, pienso que, también en este campo, destaca con fuerza propia, como Dou y Bassols sobresalió en las Cortes de Cádiz y a quien el profesor MEILÁN dedica uno de los trabajos seleccionados en este libro que ahora comentamos.

Es bien conocida la afirmación que relaciona al Derecho Administrativo con la realidad política de cada momento. Pues bien, es creciente el interés

del profesor MEILÁN por estudiar el Derecho Administrativo en el contexto socioeconómico y político. Así, en uno de los primeros trabajos sobre Administración Económica, materia en la que fue pionero, analizaba ya las causas extrajurídicas de las normas desde un planteamiento muy actual, en la medida que la economía tiene cada vez más protagonismo. Por otra parte, puede decirse que el profesor MEILÁN se anticipa prácticamente veinte años a la emergencia del debate «legalidad *versus* eficacia»; hoy tan frecuente. Ahora bien, el Rector MEILÁN va más allá de la simple constatación de la influencia de la economía —o de la tecnología— en el Derecho Administrativo y propone una aproximación abierta que desemboca en un ejercicio de equilibrio entre el método jurídico y el económico al servicio siempre del bienestar de los ciudadanos. Una idea que, me parece, se ha ido imponiendo poco a poco. En efecto, revisando los trabajos contenidos en el libro que ahora comentamos y las ideas de su autor, uno se explica mejor las formas de producción normativa en las que todos hoy estamos involucrados y mediante las cuales tratamos de ordenar una realidad tecnológica y económica compleja y en permanente transformación.

Por otra parte, no es casual que se dediquen varios artículos del libro a la llamada cuestión «regional» o a la organización territorial del Estado, algunos en lo que, por ejemplo «Autonomía y Descentralización local», el profesor MEILÁN señala con diez años de adelanto las bases del proceso que él denomina «vertebración intracomunitaria» que precisamente en estos días el Gobierno ha presentado a la sociedad bajo el rótulo del Pacto local.

En definitiva, es para mí una tarea muy grata haber escrito estas líneas precisamente en un despacho y en una sede —Castellana, 3—, que me parece que tuvieron una importancia decisiva en la trayectoria del profesor MEILÁN.

Jaime Rodríguez-Arana
Catedrático de Derecho Administrativo
Subsecretario de Administraciones Públicas