

NOTÍCIA DE LLIBRES
I REVISTES

1. NOTÍCIA DE LLIBRES

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

L'entrada d'Espanya a les Comunitats Europees ha produït i produirà en el futur una incidència notable en el sistema constitucional de fonts del Dret. En aquest sentit, i de manera prou expressiva, el professor ALONSO GARCÍA ha arribat a afirmar que la recepció de Dret comunitari per l'ordenament jurídic estatal pot suposar un menysteniment de la Constitució com a norma suprema en el sistema intern de fonts (*vid. Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE y su incidencia en las Comunidades Autónomas* (coord. Luis AGUIAR DE LUQUE), Oñati, 1986).

Dins de tota la xarxa normativa comunitària, el sistema europeu de drets i llibertats constitueix un dels aspectes més innovadors. L'estudi del seu règim jurídic i de la seva incidència en l'ordenament jurídic estatal forma part del treball del professor LÓPEZ GARRIDO que comentem.

Com el mateix autor assenyala, no és un estudi sobre les institucions europees o sobre aspectes processals del Dret comunitari. Es tracta d'un treball que podríem qualificar com la part dogmàtica de l'ordenament constitucional europeu. D'una banda, les llibertats econòmiques recollides en el

Tractat de Roma com ara la llibertat de circulació dels treballadors, el dret d'establiment i lliure prestació de serveis, el dret a la lliure competència, la igualtat de tractament laboral entre l'home i la dona, etc. I de l'altra, els drets fonamentals vinculats a l'exercici dels drets econòmics dels ciutadans comunitaris.

L'autor ha analitzat el règim jurídic de cada dret, plantejant la problemàtica que es dedueix de temes com la legitimació, els límits al seu exercici, l'operativitat de la clàusula d'ordre públic, el dret de jurisdicció, etc., i també la reposició jurisprudencial del Tribunal de Justícia de la Comunitat Econòmica Europea (TJCEE), la qual cosa proporciona una notable rellevància jurídica a aquest estudi.

Com a element permanent d'aquesta investigació interessa remarcar la rigorositat dels plantejaments jurídics, acompanyada d'un disseny que podríem qualificar de realista sobre la incidència i el significat d'aquesta part de l'ordenament jurídic europeu sobre el Dret estatal. Rigorositat en la mesura que la interrelació entre Dret comunitari i estatal és abordada sempre des de la perspectiva del Dret vigent i de la interpretació jurisprudencial. I realista atès que l'anàlisi del règim

jurídic d'aquests drets es fonamenta en la mateixa concepció inicial —que d'una altra banda no ha estat excessivament modificada— de la Comunitat Econòmica Europea com un mercat comú, alliberat d'aranzels i drets de duana. És a dir, d'un àmbit de relacions econòmiques basat en una concepció liberal tradicional, on la lliure circulació de béns i persones, el dret a la lliure competència, o la no discriminació en el treball per raó de sexe foren establerts més en funció de les mateixes variables econòmiques que dels drets fonamentals inherents a les persones —nacionals o estrangers— implicades en el procés productiu.

En el primer capítol es posa de relleu la major protecció jurídica de què gaudeix l'estranger en àmbits territorials reduïts com l'europeu, a diferència de la precària posició que li atorga el Dret internacional. En aquest sentit, l'existència d'institucions com el Consell d'Europa, i molt especialment el Tribunal Europeu de Drets Humans amb competència jurisdiccional sobre les violacions de drets, reafirmen aquesta consideració.

La llibertat de circulació dels treballadors a la CEE és un dret subjectiu directament exigible davant les institucions europees comunitàries (cas ROYER: sent. del TJCEE de 8-4-1973). No obstant això, aquest dret es veu condicionat per la mateixa conjuntura econòmica. Concretament, a partir de 1973 i la crisi del petroli, el mercat laboral ha sofert un bloqueig progressiu i els llocs de treball han anat desapareixent. Aquesta situació fa que l'autor afirmi, amb raó, que la lliure circulació de treballadors és una construcció teòrica per a moments de desenvolupament econòmic normal i equilibrat, però no per a períodes de crisi. Altrament dit, aquest dret no és

entès com una llibertat de personal sinó com l'absència d'obstacles al flux econòmic entre els diversos factors de la producció.

Així mateix, la supressió de discriminacions entre l'home i la dona en el treball —remuneració, seguretat social— no apareix concebuda com un dret fonamental sinó com una exigència de França que tenia una legislació social més progressiva, la qual cosa significava que si els altres socis europeus no adoptaven mesures equivalents, les empreses franceses deixaven de ser competitives.

La qüestió que de forma immediata es planteja és com resoldre la contradicció entre l'intervencionisme del sector públic per palliar aquestes situacions (Estat social i democràtic de Dret) i la inicial filosofia inspiradora de la CEE. Evidentment, no és l'objectiu d'aquest llibre, però el problema és present sempre que es parla de l'efectiu exercici dels drets a l'àmbit de la Comunitat.

La jurisprudència del TJCEE constitueix un dels apartats més atractius del tema que ens ocupa. Per exemple, en relació amb el dret d'establiment i la llibertat de prestació de serveis, el Tribunal ha declarat l'eficàcia directa d'aquests drets respecte dels poders públics i també dels particulars, entenent que es tracta de drets individuals que els jutges nacionals han de tutelar. Aquesta construcció jurídica incideix de ple en les relacions Dret comunitari-Dret estatal i pot condicionar clarament el sistema de fonts en la línia apuntada a l'inici. No obstant això, cal no oblidar les pròpies limitacions assolides pel TJCEE respecte de temes diversos; per exemple, respecte de l'operativitat de la clàusula d'ordre públic, sobre la qual el Tribunal ha renunciat a establir un criteri comuni-

tari, no limitant, en conseqüència, la reserva de discrecionalitat estatal.

La segona part de l'estudi és consagrada a l'expansió del Dret comunitari en matèria de drets fonamentals i a l'esforç realitzat per les institucions europees, en especial per part del TJCEE, per desenvolupar i consolidar la prevalença del Dret comunitari (directives i reglaments) en aquest àmbit: és a dir, el seu efecte directe i l'aplicabilitat immediata.

En relació amb aquest tema, resulta interessant observar les resistències exercides per les diverses jurisdiccions europees —l'anomenada rebel·lió dels Tribunals Constitucionals—. És el cas de la polèmica sentència del TC italià 183/1973, criticada entre d'altres per CAPELETTI (vid. REDC núm. 4, 1982, ps. 20 i ss.), en la qual s'estableix que en l'àmbit dels drets fonamentals la darrera instància per decidir sobre la vigència en el Dret italià d'una norma comunitària és el TC estatal. O també la resolució del Consell d'Estat francès de 22-X-1978 a propòsit del cas COHN-BENDIT, o la sentència del Tribunal Constitucional

Federal alemany de 29-V-1974. En aquest sentit, potser hauria estat interessant incloure referència sobre les constants resistències en el Dret anglosaxó a la normativa comunitària.

Finalment, s'aborda la possibilitat d'adhesió de la CEE al Conveni europeu per a la Protecció dels drets humans i les llibertats fonamentals (Conveni de Roma de 1950) que atorga capacitat decisòria al Tribunal Europeu de Drets Humans sobre violacions comeses de drets i llibertats. El debat encetat sobre aquesta qüestió en el si de les diverses institucions europees (Consell Europeu, Comissió de la CEE i Parlament europeu) introdueix elements valuosos per a la futura configuració jurídica d'una Carta de drets i llibertats per a tota la Comunitat.

El treball del Pr. LÓPEZ GARRIDO és un esforç important de sistematització i anàlisi de la virtualitat jurídica dels drets fonamentals en l'àmbit europeu. La voluntat política de renovació de les velles estructures de la CEE haurà de fer la resta.

MARC CARRILLO

RENATE MAYNTZ, *Sociologia de la Administración Pública*, Alianza Editorial, Madrid, 1986.

La traducció al castellà del llibre de la professora Mayntz és interessant per la parquedat de la temàtica tractada en les publicacions del nostre país. En un moment en què la reforma de l'Administració pública i del personal al seu servei apareix com una necessitat ineludible, derivada de la reestructuració de l'Estat deguda a la nova distribució territorial del poder polític dissenyada a la Constitució i els Estatuts d'Autonomia, sorprèn la falta, entre nosaltres, d'investigacions de caràcter empíric. Correlativa a aques-

ta insuficiència d'estudis empírics és la minsa dedicació de la sociologia als problemes plantejats per aquesta part de la realitat social formada per l'Administració pública. Potser la traducció d'aquesta obra, pel seu caràcter introductor, però no per això menys sistemàtic, ja que esbossa les principals qüestions plantejades en aquest àmbit de coneixement, servirà d'estímul.

L'exposició ordenada dels temps bàsics de la sociologia de l'Administració pública es realitza d'una forma que

combina el desenvolupament de les qüestions teòriques generals amb les referències a una realitat concreta que permet il·lustrar els problemes plantejats, tenint com a model la República Federal d'Alemanya.

En una breu nota inicial l'autora exposa que la finalitat d'aquest llibre és de caràcter didàctic i la seva intenció és de servir d'introducció a la sociologia de l'Administració pública. Aquest objectiu explica l'estructura de l'obra i les seves característiques. Per això, l'autora es preocupa de delimitar l'objecte d'estudi, l'Administració pública, i d'explicitar la perspectiva des de la qual aquest serà analitzat; el tractament serà el característic de la sociologia. Aquest punt de vista sociològic havia estat precisat en una obra anterior publicada conjuntament amb Holm i Hübner (*Introducción a los métodos de la sociología empírica*, Alianza Ed., 1975). En tant que forma social, l'Administració pública possibilita la formació de teories científiques sobre relacions causals, observades experimentalment. L'element que diferencia l'aproximació a l'Administració pública que realitza la sociologia en relació amb el tractament tradicional de la Teoria de l'Administració és de caràcter sistemàtic (cf. Q. Gibson: *La lógica de la investigación social*, Ed. Tecnos, 1974). Simplificant, l'autora indica que la sociologia s'ocupa de l'aspecte teòric-cognoscitiu, intenta formular afirmacions, empíricament fonamentades, sobre relacions causals i s'ocupa solament de l'estructura normativa de les regles oficials en relació amb els processos socials reals.

Posteriorment l'autora precisa breument l'ordenació analítica que li permet l'estructuració dels problemes que desgranarà en els capítols següents.

Indica que els capítols dedicats al desenvolupament de l'Administració pública, a les tasques de l'Administració pública, a les relacions entre Administració i política, a l'organització administrativa i al personal de l'Administració pública, estan elaborats des d'una perspectiva fonamentalment sistemàtica, és a dir, considerant l'Administració pública en la seva totalitat, com un sistema parcial, aïllable dins de la societat. En canvi, els capítols dedicats a l'Administració ministerial o a la denominada Administració executiva (per contraposició amb el nivell anterior) són tractats des d'una perspectiva organitzativa, amb la particularitat que aïlla cada un dels organismes administratius. Però aquesta perspectiva s'ha de combinar amb un altre plantejament. Cal distingir entre un nivell de tractament micro i un nivell macrosociològic, cal diferenciar entre els plantejaments que tracten l'individu i la seva conducta i els que el tracten de forma agregada, és a dir, com a col·lectiu, com a grup.

Tenint presents aquestes qüestions s'estudien les persones, en un cas com a funció pública en la seva totalitat (capítol sisè), i en l'altre al si dels diferents organismes administratius que s'aïllen.

Mayntz ens explicita les seves posicions teòriques en relació amb els diferents corrents del pensament sociològic contemporani, tot expressant la necessitat de complementar l'enfocament del funcionalisme sistemàtic, que presta atenció a un determinat tipus de problemes de la realitat social (aspectes relatius al desplaçament de les funcions administratives o al rendiment), amb les posicions de caràcter històric que centren el seu interès en els fenòmens de poder i de conflicte

(les qüestions més directament polítiques).

Potser els apartats més interessants del treball que comentem són els que formen la primera part, de caràcter més analític. El capítol introductori, al qual després ens referirem breument, pot ser útil en uns moments en què cal abordar la reforma dels ensenyaments a les facultats de Dret i delimitar amb precisió l'objecte i la diversitat d'aproximacions de les diferents disciplines.

Els capítols segon i tercer, destinats, respectivament, a explicar el desenvolupament de l'Administració pública i els principals elements que caracteritzen aquesta evolució en el país del nostre entorn, com també la temàtica relativa a les tasques de l'Administració pública, estan redactats amb especial brillantor i aconsegueixen explicar en poques pàgines els aspectes essencials, ordenant i sistematitzant treballs elaborats en diferents països. El capítol tercer té l'atractiu d'una breu exposició de les diferents posicions teòriques en relació amb el tema analitzat; proporciona també una bona selecció de dades que il·lustren i classifiquen el canvi en les tasques atribuïbles a l'Administració, i la transformació dels instruments utilitzats i la forma en què aquests es fan servir. L'autora fa ús de la distinció elaborada per Niklas Luhmann per explicar les formes fonamentals de direcció de l'acció administrativa: programes condicionals són aquells que estan formulats en forma de normes jurídiques i per tant la verificació posterior del seu compliment és senzilla, i sobretot pot ser de caràcter judicial. En canvi, els programes d'objectius fixen els objectius de l'acció, els límits i restriccions a tenir presents a l'hora d'elegir els mitjans, però deixen

llibertat als realitzadors per seleccionar les mesures concretes a adoptar en cada circumstància específica. El control posterior és més difícil i solament serà possible en termes de resultats obtinguts, d'èxit o no de les mesures adoptades.

El capítol cinquè planteja els diferents esquemes d'organització administrativa, de divisió de les tasques i funcions atribuïdes a l'Administració pública, els problemes relatius als diferents sistemes utilitzats en la divisió del treball entre els nivells administratius. El fil conductor és la determinació del nivell òptim per a la realització d'una tasca concreta.

Partint de les dades sobre el comportament de les inversions reals públiques i sobre la contractació de personal es poden dibuixar dues tendències. Per una part es tendeix a la realització descentralitzada de tasques relacionades amb inversions reals (especialment tot el que fa referència a infraestructures) i amb determinades prestacions de serveis, i per altra part es detecta una tendència a la centralització de funcions de programació i planificació. Ara bé, la distribució de tasques no és solament de caràcter vertical, sinó que també es produeix una diferenciació de forma horitzontal. Aquesta distribució d'àmbit material obeeix a raons de caràcter històric, però sovint també té explicacions d'índole conjuntural. Si per diferenciar verticalment les tasques existeixen unes regles de caràcter més o menys objectiu (proximitat al ciutadà i als problemes concrets a resoldre, àmbit territorial o nombre de persones òptims per a la creació d'un servei), en canvi la imbricació real, la interrelació dels diferents terrenys problemàtics, impedeixen l'existència de criteris objectius per atribuir de forma òptima

els diferents àmbits materials. Només pensar en el que actualment s'entén per salut pública ja fem referència a tot un conjunt interrelacionat de matèries (habitatge, medi ambient, agricultura...). Aquest capítol sembla especialment indicat per il·luminar les explicacions a vegades ferragoses de les diferents tècniques jurídiques que s'empren per organitzar l'Administració pública i per relacionar les diferents organitzacions. El tema de la coordinació apareix com a central.

L'últim apartat del capítol cinquè descriu els problemes plantejats pel model d'organització burocràtica, caracteritzada per certs elements estructurals (seguint la tipologia ideal concebuda per Max Weber) que podem sintetitzar en els següents trets: estructuració jeràrquica, sistema de comunicació vertical i en forma preponderantment escrita; rigorosa divisió del treball amb una reglamentació de la delimitació de competències i una assignació de funcions segons criteris de capacitat objectivament demostrats; sistema de regles i principis que estableixen els drets i els deures de tots els membres de l'organització; i un procediment formal, exactament definit en la realització de les tasques. El principi burocràtic d'organització és una condició perquè l'Administració funcioni com a instrument d'execució, garantint el principi de submissió a la llei propi d'un Estat de Dret, però al mateix temps la transformació i creixement de les tasques atribuïdes a l'Administració fan aparèixer certes disfuncionalitats que comporten la introducció d'altres pautes organitzatives, sobretot en determinats àmbits concrets relacionats amb la prestació de serveis. El caràcter públic de les organitzacions administratives, al qual sovint es fa referència com a causa de

la seva ineficàcia (per altra banda difícil de demostrar empíricament), comporta la necessitat de considerar de forma limitada la introducció d'altres formes organitzatives, sobretot quan tendeixen a eliminar la consideració de públic o a independitzar-se de la direcció política, que significa en última instància la legitimació democràtica de l'Administració pública. Recordem que molts dels objectius assignats no tenen forma de mesurament fiable, no són estrictament de naturalesa econòmica i per tant formes de control com l'anàlisi cost-benefici no són sempre utilitzables o el mateix mercat com a instrument d'informació sobre l'oferta i la demanda no funciona en determinats serveis oferts per l'Administració pública.

Mayntz caracteritza el model que ofereix la imatge oposada a l'organització burocràtica i que s'adequa sovint als objectius establerts en la prestació de determinats serveis. El denominat model organitzatiu d'equip de professionals té com a trets essencials els següents: especialització i motivació en el treball, tasques no determinades rígidament i responsabilitat personal, i finalment comunicació oral i estructura de xarxa en les relacions d'autoritat, comunicació i control.

Els altres capítols aborden qüestions més concretes. En el sisè s'analitzen els problemes plantejats per l'*status* especial del personal al servei de l'Administració pública, l'estructuració de la funció pública en funcionaris, contractats i personal laboral, les formes de reclutament i la mobilitat interna, i també l'efecte que les transformacions produïdes en les qüestions esmentades han comportat en l'auto-percepció del rol social per part dels mateixos funcionaris. L'autora relata com les últimes investigacions empíri-

ques mostren un canvi d'actitud, «de servidor de l'Estat a advocat del ciutadà».

En els dos últims capítols es descriuen els problemes actualment plantejats en dos nivells específics de l'Administració, el nivell més alt administratiu (ministerial), en el qual es dissenyen les polítiques, s'elaboren els programes, i el nivell denominat executiu, de caràcter subordinat, en el qual s'executen les lleis, es realitzen les mesures i es compleixen les instruccions. És en aquest últim àmbit on es desenvolupen a diferents països investigacions sobre el que, seguint una terminologia originada en la ciència econòmica, s'ha denominat implemenciació. Es tracta d'analitzar, mitjançant

estudis empírics, els processos de posada en pràctica dels programes i decisions administratives i veure quins són els elements que condicionen la seva aplicació i, per tant, la seva eficàcia. Aquest capítol es clou amb una breu referència a les relacions Administració-ciutadà i a un tema estrella, la participació del ciutadà en l'adopció i posterior aplicació de les mesures administratives i els problemes que planteja en relació amb la determinació del moment de la participació, la selecció i determinació dels participants, la forma en què es participa i la informació de què aquests han de disposar perquè sigui efectiva la participació.

ELISENDA MALARET

