

V. Finaliza la obra con el capítulo dedicado a la potestad inspectora y sancionadora en materia de objetos de metales preciosos, que se articula en dos grandes apartados, uno para cada materia.

En primer término se analizan las potestades de inspección y control. De esta parte destacamos que se subraya que, si bien se apodera a la Administración con estas potestades, como no puede ser de otro modo, el legislador apenas concreta el contenido de las mismas, siendo así que el desarrollo en sede reglamentaria es «casi irrelevante». En consecuencia, y porque ello obliga a acudir al régimen general en materia de industria, consumo y seguridad ciudadana, el autor plantea «la conveniencia de un mínimo tratamiento de esta cuestión en el contexto de una necesaria reforma legal y reglamentaria». Del mismo modo, al tratar de los deberes de colaboración de los sujetos relacionados con las actividades de fabricación y comercialización, advierte sobre la limitada atención que merece esta materia en la normativa aplicable, que se centra en los laboratorios de contrastación y en los establecimientos de reciclaje y fundición. E igualmente reclama una reforma sobre estos aspectos.

Por lo que respecta a la potestad sancionadora, el autor aborda el principio *non bis in idem* y el régimen de infracciones y de sanciones, no sin antes conjugar la escueta regulación de la Ley 17/1985, de 1 de julio, y de su Reglamento de desarrollo, con la legislación en materia de seguridad ciudadana y con la normativa en materia de protección del consumidor.

VI. El libro del profesor Rozados Oliva debe ser leído con la atención que merecen las buenas obras. Estudia un sector que hasta la fecha se encontraba huérfano de tratamiento monográfico y, como destaca el profesor Rebollo Puig en su prólogo, nos descubre un filón y «consigue sacar pepitas de oro». Nadie más autorizado que él para valorar la monografía del profesor Rozados Oliva y animar a su lectura: «[...] Manuel Rozados, como un artesano joyero, ha sacado el máximo partido de la materia prima, ha dosificado inteligentemente los materiales, ha colocado cada pieza en su sitio equilibrada y armoniosamente. Todo hasta conseguir una obra más preciosa que los propios materiales que trabaja, un libro de muchos quilates que vale su peso en oro. Una alhaja, en suma, a la que yo sólo, modestamente, quería dar con mi punzón el contraste de garantía».

M.^a del Carmen Núñez Lozano
Universidad de Huelva

MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN: *Las Administraciones Españolas*, Madrid, Tecnos, 2018, 321 págs.

Miguel Sánchez Morón, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá, aborda en *Las Administraciones Españolas* una explicación del complejo entramado organizacional que conforma el sector público español. Se trata de un trabajo extenso, pero amable a la lectura y que alcanza con creces su objetivo:

describir de un modo claro y didáctico, pero sin merma de rigor y precisión, qué son y qué hacen las Administraciones públicas. Para lograr su objetivo (simplificar lo complejo), el profesor Sánchez Morón renuncia a una explicación exhaustiva, aligera el texto de análisis teóricos y traslada a la parte final del libro las notas al texto, para favorecer el ritmo de la lectura y el seguimiento del hilo conductor.

El libro se estructura en cinco capítulos (visión de conjunto; la Administración del Estado; las Administraciones autonómicas; las Administraciones locales; las entidades del sector público) y se cierra con un epílogo. En este, junto con invitar al lector a extraer sus propias conclusiones, el profesor Sánchez Morón subraya la necesidad de una reforma administrativa que resuelva los fallos del sistema que a lo largo de las páginas de su trabajo va apuntando. Aunque, en su opinión, no siempre y en todo caso se requiere efectivamente de una modificación del ordenamiento jurídico, bastando tal y como señala el autor «de una mayor voluntad y un mayor esfuerzo compartido para desarrollar y aplicar correctamente las [normas] que ya están en vigor y para mejorar día a día los servicios» (pág. 261).

En el capítulo I, el libro proporciona una visión general o de conjunto de todas las entidades que conforman el sector público. Para ello, el profesor Sánchez Morón utiliza como elemento de partida los datos oficiales que se contienen en el Inventario de entes del sector público (INVENTE), el cual arroja una cifra global de nada menos que 18.797 entes del sector público (2017). Datos que posteriormente desagrega (pág. 22) y completa con el porcentaje del gasto público sobre el PIB (en España y en otros Estados europeos) y con la cifra global y también desagregada de personal al servicio de las Administraciones públicas. Esta es otra de las características del libro que aquí se comenta y que merece destacarse especialmente: la utilización de abundantes datos cuantitativos que acompaña el relato y clarifica y refuerza las conclusiones que se alcanzan a lo largo de cada uno de sus capítulos (v. gr., págs. 29, 30, 72, 113, etc.).

En el citado capítulo expone cómo la distinción entre Gobierno y Administración es fruto de una tradición constitucional europea relativamente reciente, dedicando especial atención al acceso a la función pública y a la inamovilidad de los funcionarios públicos. Aquí la crítica de mayor calado e interés reside en la penetración del Gobierno en determinados niveles de la Administración (vía designación de altos cargo de confianza), dando lugar a lo que en gráfica expresión califica como «colonización partidista de la Administración» (pág. 17). Y que, más adelante, le lleva a concluir que «el nivel de corrupción en la vida pública suele ser proporcional al grado de confusión entre gobierno y administración, a las deficiencias de profesionalidad en la conformación de esta última y a la pérdida de independencia funcional de sus integrantes» (págs. 22 y 23). Más adelante volverá sobre la temática del personal al servicio de las Administraciones públicas esta vez para poner de manifiesto otros tantos problemas que afectan su gestión. Entre ellos, el autor destaca una manifiesta ausencia de planificación de los recursos humanos y una excesiva rigidez en la asignación y especialmente en la reasignación de los puestos de trabajo. De todas formas, por las razones que va desgranando a

lo largo del trabajo, lo relevante no es tanto, a su juicio, la cantidad de funcionarios asignados a la prestación o atención de los servicios públicos, sino su calidad.

Al hilo de la exposición del complejo proceso de descentralización política y administrativa, resultan de enorme interés las reflexiones relativas a la desigualdad (relativa) de derechos a las prestaciones públicas, según el territorio en el que se encuentren las personas destinatarias de los mismos. Y también aquellas otras relacionadas con la ejecución por parte de las comunidades autónomas no solo de su propio derecho, sino del que aprueba el Estado, así como de la exposición del funcionamiento práctico de los mecanismos que franquea el ordenamiento jurídico para coordinar y colaborar en dicha tarea (alta inspección, conferencias sectoriales, convenios entre Administraciones públicas).

A propósito del tamaño de la Administración («Mucha o poca Administración», págs. 21 y ss.) aparece el dilema gestión pública (directa) versus gestión indirecta de los servicios públicos. Un tema de indudable actualidad e importancia, ya que si bien en un principio la gestión indirecta se apoyó en la búsqueda de la mejora de la calidad y la reducción del gasto público, nuevos estudios e informes ponen de manifiesto que tales objetivos no solo no se han logrado, sino que muchas veces la externalización rebaja la calidad en la prestación. Esta discusión o cambio de tendencia no es exclusiva de España, también ha tenido lugar en buena parte de los Estados miembros de la Unión Europea. Su objetivo ha sido recuperar la gestión directa de servicios que, en su momento, se externalizaron buscando la eficiencia de la gestión privada y la reducción del gasto público. El libro ofrece una exposición global de las posiciones que abogan por un modelo (gestión indirecta) u otro (gestión directa) y de las razones (en ocasiones maniqueas) en las que se basan. Porque tal y como afirma certeramente el profesor Sánchez Morón, «la presunción de que cualquier empresa privada es más eficiente que la administración no deja de ser, sin embargo, difícil de demostrar» y, al mismo tiempo, «tampoco es cierto que la gestión pública directa sea siempre preferible» (pág. 25).

Como elemento de cierre del capítulo I, el profesor Sánchez Morón aporta unas muy valiosas reflexiones finales acerca de los problemas que afectan al modelo de control que establece nuestro ordenamiento jurídico. Un tema, el del control y su funcionalidad práctica, que ya había sido objeto de atención años antes, en su concienzudo y recordado trabajo *El control de las Administraciones Públicas y sus problemas* (Espasa Calpe, 1991). En este sentido, no deja de ser sorprendente que algunas de las debilidades o fallos del sistema identificados entonces, se mantengan y perpetúan casi veinte años después de elaborado el citado trabajo. Y es que pese a los cambios, parece que el mito de Lampedusa («se vogliamo che tutto rimanga como è, bisogna che tutto cambi») planea siempre en torno a la función de control sobre el sector público.

Hay, sin duda, problemas de orden estructural. Entre estos, la participación directa o indirecta en el nombramiento de los órganos de control por quienes luego serán objeto de fiscalización, así como la falta de dotación de medios humanos y materiales suficientes y adecuados para el ejercicio de la función de control.

Afirma a este respecto el autor que «cuando los medios son relativamente escasos y la carrera profesional o la situación administrativa de quienes ejercen el control pueden depender tarde o temprano de quienes detentan el poder real en las instituciones es difícil profundizar en esa función» (pág. 49). Pero junto a ellos hay otros que lastran el funcionamiento de cada mecanismo en particular y que el autor va desmenuzando de forma concienzuda en su exposición.

En los tres capítulos siguientes hay una caracterización de las Administraciones territoriales y de sus problemas. Por lo que se refiere a la Administración General del Estado —«la más profesionalizada entre las administraciones españolas» (pág. 93)—, las líneas finales de la cuidada exposición de su evolución histórica dan cuenta de la influencia de la aprobación de la Constitución sobre su estructura y funcionamiento, así como la profunda descentralización que ha experimentado en los últimos treinta años. Afirma el autor que estos cambios «tan vertiginosos como profundos, se produjeron de manera sustancialmente ordenada y sin apenas conflictividad entre empleados públicos». También resultan sugerentes las reflexiones sobre la idea del Estado regulador, con una virtualidad práctica limitada a juicio del autor, destacando, en cambio, una división del trabajo entre las Administraciones territoriales, «al Estado central le corresponde hoy la parte más importante de las tareas de regulación, mientras que son las Comunidades Autónomas y los entes locales las administraciones típicamente prestadoras de servicios públicos» (pág. 73).

En el caso de las Administraciones autonómicas (págs. 95 a 146), su caracterización general, especialmente en lo que respecta a su organización interna y al funcionamiento de los servicios resulta, a juicio del autor, algo dificultosa a consecuencia de la ausencia de estudios específicos sobre estas Administraciones. La exposición que de sus funciones se realiza se circunscribe a aquellas administrativas y no, en cambio, como se precisa, al conjunto de competencias de las comunidades autónomas (pág. 103). En este contexto, en el libro se realiza una exposición de las principales funciones o actividades que desarrollan cada una de ellas (servicios públicos; ordenación del territorio, obras públicas y medio ambiente; administración económica; participación en funciones de soberanía y otras funciones). Y, más adelante, se explica con detalle el origen y la actual organización administrativa de las comunidades autónomas («central»), precisando ahí, donde corresponde, las notables diferencias entre unas y otras, especialmente en lo que respecta al sector público autonómico (sociedades mercantiles, fundaciones, consorcios, etc). De notable interés la detallada explicación de los modelos andaluz y catalán (pág. 113) que son, como se apunta, las comunidades autonómicas con un sector instrumental más extenso. Así como, entre otros muchos aspectos, la vinculación entre la fragmentación del aparato administrativo (en múltiples entidades funcionalmente autónomas) y el riesgo (más elevado) de descontrol del gasto, clientelismo o colusión.

Hay también en el capítulo III extensas consideraciones al empleo público en el ámbito autonómico. Esta es otra de las temáticas que se tratan en profundidad y de modo transversal en todo el libro, dado su carácter de elemento nuclear en toda organización. Unas aportaciones muy bien contextualizadas y clarificadoras para la

adecuada comprensión de las reflexiones y problemas que se van describiendo. Se condensa aquí una extensa trayectoria de uno de los mayores expertos en la materia (*Derecho de la función pública*, Tecnos, 11ª edición, 2018; presidente de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, 2007, y las crónicas que se publican en la *Revista Española de Derecho Administrativo*).

No menos sugerente resulta el análisis de la organización y cometidos de las Administraciones locales (págs. 147 a 200). De su contenido podría entresacarse, entre otros tantos extremos, el cuestionamiento crítico al mantenimiento de la provincia como Administración local (posición que ha mantenido en trabajos anteriores, v. gr., «¿Deben suprimirse las Diputaciones Provinciales?», *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, 65, 2017). Variados argumentos se desgranar en el texto para subrayar la necesidad de una revisión de calado de la situación vigente (págs. 185 a 188), proponiéndose una solución no extrema, esto es, la supresión de la referencia a las provincias como Administraciones locales en el texto de la Constitución, sin perjuicio de su mantenimiento por parte de las comunidades autónomas que así lo decidan (pág. 189).

La exposición de la tipología de las Administraciones públicas concluye con un largo capítulo dedicado a las entidades del sector público (administración institucional) en el que se aborda su evolución histórica y régimen vigente. Se trata de la parte más compleja de abordar y resolver porque la exposición abarca los rasgos fundamentales (por categorías) de una pléyade de organismos (alrededor de 5.000, pág. 201) donde existe una notable diversidad e incontables particularidades. Más allá de ello, este capítulo tiene especial interés porque, como es sabido, el recurso a este tipo de entidades se ha utilizado a veces para sortear la aplicación del derecho público, cuando no para crear ámbitos exentos de control, en los que ha aflorado la corrupción. De todo ello se da cuenta en este capítulo con cita y explicación de varios casos.

Sin perjuicio de ello, merece una especial mención el descarnado análisis que efectúa el profesor Sánchez Morón de las universidades públicas (págs. 214 a 227): fórmulas de selección del profesorado; sistema de acreditación de los estudios; nivel de inversión en I+D en comparación con otras universidades europeas, etc. Todo esto le lleva a concluir de forma lapidaria que «sin perjuicio de algunos logros parciales y sobre todo de los que se deben al esfuerzo individual, nuestro sistema universitario no ha conseguido despertar de la atonía y del nivel de mediocridad en que ha venido cayendo durante las últimas décadas». Pero su análisis, lejos de quedarse en la denuncia de los fallos del sistema, aporta ideas y líneas de reforma concretas para intentar enderezar el rumbo de las citadas instituciones.

Este es un resumen muy apretado, apenas unas pinceladas de las ricas reflexiones, consideraciones críticas y abundantes datos que aporta este trabajo. Un esfuerzo encomiable de síntesis y de «traducción» de los rasgos caracterizadores de las Administraciones públicas y de su funcionamiento práctico.

Ximena Lazo Vitoria
Universidad de Alcalá