

lo 13.2 CE y la propuesta de reforma fallida que tuvo lugar durante la VII Legislatura (2004-2008).

Es por tanto una monografía plenamente recomendable y que invita a la reflexión sobre cuestiones que hasta ahora no habían tenido la consideración que merecieran, como la relevancia de las pre-propuestas de reforma, la inexistencia de los comúnmente aceptados límites temporales y la apuesta decidida por la existencia de límites implícitos materiales al proceso de reforma. Sin complejos y con una sólida base jurisprudencial y doctrinal el autor firma una de las obras más recomendables sobre la reforma constitucional desde un punto de vista práctico de los últimos años.—*M.^a Elena Rebato Peño.*

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María: *La Administración del Estado social*, Marcial Pons, Madrid, 2007, 199 págs.

Con la monografía que aquí se reseña, el Profesor Rodríguez de Santiago descubre al lector familiarizado exclusivamente con la dogmática administrativa clásica la vanguardia conceptual de la doctrina alemana del Derecho administrativo. Y lo hace embarcándose en la tarea de «hacer avanzar al Derecho de la Administración social al puesto de *sector de referencia* del que extraer el material para la construcción sistemática de un Derecho administrativo que todavía está demasiado vinculado a la dogmática de la *Administración del Estado de Derecho*» (pág. 60). A lo largo del libro el autor va acotando su objeto de estudio progresivamente, desde el amplio concepto de Administración del Estado social —«actuación estatal específicamente administrativa puesta al servicio de la realización de la Constitución social» (pág. 59)— hasta el de «Administración social prestadora» —de prestaciones económicas y personales—, y desde el concepto de «Administración social prestadora» hasta el más concreto de «Administración de las prestaciones personales de servicios y materiales».

Después de aclarar y ordenar sistemáticamente el complejo de normas constitucionales que configuran el Estado social (Primera Parte), Rodríguez de Santiago introduce el concepto de «responsabilidad estatal» como instrumento metodológico para sistematizar y comprender las diversas tareas de la Administración del Estado social. Se trata, en efecto, de una categoría sumamente útil para clasificar estos cometidos, dado que «todo el Derecho social está atravesado, desde los presupuestos constitucionales hasta el último acto administrativo prestacional o la más concreta prestación material directa, por la vigencia del *principio de colaboración o cooperación*» (pág. 65) entre la Administración estatal y los sujetos privados. Con base en este concepto, el autor se refiere a un heterogéneo espectro de actividades estatales caracterizadas por su mayor o menor responsabilidad —«de financiación», «de participación», «de observación», «organizativa», etc.— que avanza desde la mera «responsabilidad estatal de regulación del marco normativo» hasta la «responsabilidad estatal de pleno cumplimiento» de la prestación social (Segunda Parte, Capítulo 2).

Realizada la clasificación fundamental de las actividades de la «Administración del Estado social» a partir de la categoría mencionada, en el tercer capítulo el autor

recurre al concepto de «tipo administrativo» para entablar otra división capital. «Cada tipo —dice Rodríguez de Santiago— representa un ámbito de actividad administrativa en el que se plantean específicos problemas semejantes, en el que la Administración se vale de formas características de actuar y en el que la doctrina puede elaborar conceptos útiles para ordenar el material normativo» (pág. 92). La división tipológica que realiza el autor da como resultado la diferenciación, en el seno de la «Administración social prestadora», de la «Administración de prestaciones económicas» y la «Administración de prestaciones personales de servicios y materiales». No se trata en absoluto de una distinción bizantina, sino que revela importantes contrastes jurídico-estructurales, principalmente «la diversa forma en que unas y otras prestaciones son reguladas por el Derecho»: mientras que las primeras «se establecen por programas normativos materiales», las prestaciones personales son objeto exclusivamente de una regulación del «marco organizativo y procedimental en el que dichas prestaciones se realizan» (págs. 97-98). La «Administración de prestaciones económicas» o «Administración aseguradora de los ingresos económicos del ciudadano» desempeña, en consecuencia, una función meramente ejecutiva o instrumental, cuya forma jurídica típica es el acto administrativo, atacable judicialmente (págs. 107-109). La «Administración de prestaciones personales de servicios y materiales» lleva a cabo, por el contrario, una función verdaderamente «conformadora» de la prestación a través de relaciones de «alta intensidad personal» (Schmidt-Aßmann) entre la organización prestadora y el destinatario de la prestación. Su forma jurídica de actuar se ajusta, por tanto, a la llamada actuación material de la Administración, y apenas existe espacio para el acto administrativo (págs. 109-113).

Debido al enorme interés que suscita este último tipo de actuación administrativa, Rodríguez de Santiago centra el último capítulo del libro en la «organización y procedimiento en la Administración social de las prestaciones personales de servicios y materiales». Cobra aquí todo su sentido —se afirma— el llamado «principio formal del Estado social» («*Formelles Staatsprinzip*»: Pitschas), en la medida en que la regulación de este tipo de actividad se resiste a la predeterminación sustantiva. En efecto, para salvaguardar los derechos fundamentales de los ciudadanos que acceden a estas prestaciones personales resulta decisiva la adecuada articulación de una «organización y procedimiento» eficaces. Con ellos se configura un «*status activus processualis*» (Häberle) del ciudadano que garantiza su derecho a la información sobre las prestaciones que pretende y su participación en la configuración de las mismas. Asimismo, las diversas técnicas organizativas y procedimentales permiten dirigir, bien que indirectamente, la actuación administrativa.

Como unidad ideal a la que se reducen las diversas técnicas procesales, el autor conceptúa el «procedimiento de la prestación social de servicios o material», concebido en sentido amplio, como «un proceso jurídicamente ordenado de interacción entre dos personas (el profesional que actúa por la organización prestadora y el ciudadano necesitado), dirigido a la concreción del contenido del derecho prestacional en una forma que responda al resultado que se pretende» (pág. 140). Dicho procedimiento lo ilustra el autor sirviéndose del paradigma de la asistencia sanitaria (págs. 141-162).

Continúa Rodríguez de Santiago refiriéndose a la «organización de la prestación personal», no sólo la que lleva a cabo la Administración por sí misma, sino también

la que realiza a través de sujetos privados. Las «prestaciones personales» públicas, en sentido amplio, deben garantizar el *pluralismo social* y la *neutralidad* del Estado en cuestiones ideológicas, reflejos de la «asimetría existente entre la *competencia estatal* y la *libertad del ciudadano*» (págs. 164-165). Esto se consigue a través del «respeto del Estado en lo que se refiere al establecimiento de los *finés propios* de la organización privada prestadora», que ha de ser compatible al propio tiempo con «el control estatal de la correcta utilización de los fondos públicos que se reciben, de la observancia de los estándares de calidad establecidos en la legislación aplicable, etc.» (pág. 167). La realización de estos principios pasa por la fijación del «marco organizativo» de la prestación que engloba las relaciones jurídicas mediante las cuales la Administración inserta a los sujetos privados en la red prestadora, así como unas técnicas de control que garantizan el ámbito de la competencia estatal.

En el ámbito de la «organización administrativa prestadora en sentido estricto» tienen particular importancia, en fin, principios como el de «cercanía al ciudadano», la «coordinación» y «cooperación» interadministrativa y «la existencia de *órganos de participación y representación* de los intereses implicados» (págs. 172-173).

El autor concluye su trabajo con una «consideración especial» de las denominadas «instituciones totales u omnicomprendivas» (*totale Institutionen*), que son aquellas cuyos adscritos se encuentran en una relación de sometimiento especialmente intensa (residencias de ancianos, cuarteles, cárceles, etc.). Si bien es cierto que la relación de sujeción que se da en estas instituciones compromete de un modo especial los derechos fundamentales, subraya Rodríguez de Santiago la imposibilidad de «dar respuesta a estos problemas sin tener en cuenta que éstos surgen específicamente en una relación prestacional y no en un ámbito de pura autodeterminación en el que el individuo pudiera pretender “que se le dejara en paz”» (pág. 183).

Las categorías que el Profesor Rodríguez de Santiago expone en la obra aquí reseñada han de despertar no sólo el interés del administrativista, sino también, y en no menor medida, el del constitucionalista interesado en la salvaguardia de los derechos fundamentales en el seno del Estado social. Se trata de una cuestión candente desde que iniciara su andadura este tipo de Estado, como lo demuestran los debates de la doctrina alemana — y muy en particular posiciones como la de Forsthoff — en torno a la cláusula del Estado social de Derecho. Más de medio siglo después, los conceptos desgranados por Rodríguez de Santiago contribuyen a esclarecer el significado de los derechos fundamentales en el contexto de la actividad administrativa prestacional, sobre la base de que «la prestación en el Estado social es algo que el *individuo pretende*, no algo frente a lo que se *defiende*» (pág. 184). — *Fernando Simón Yarza*.