

RESEÑA DE LIBROS *

G. B. PALLIERI: *Dottrina dello Stato*.
2.^a edición. Padua, Cedam, 1964,
318 pp.

Aborda el autor en la primera parte de este libro la problemática del Estado desde diversos ángulos. La primera perspectiva en que se sitúa

es la del derecho natural. Tras de ocuparse de la doctrina política negadora del mismo, especialmente por parte de Grozio, Hobbes y Rousseau, resalta la base jusnaturalista del pensamiento político de Locke y del liberalismo. La segunda perspectiva es la de la fundamentación ética del Estado, pasando revista a sus negadores: Jellinek y Kelsen, entre otros. A continuación trata de las relaciones entre soberanía y positividad, pronunciándose por la autonomía de esta última—dentro de su subordinación a un orden superior—y por

* Los libros reseñados en el texto figuran en la Biblioteca del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares.

el entendimiento de la primera como mero concepto científico.

La tercera perspectiva es la del Estado como una realidad sociológica y política. Tras resaltar la inconsistencia de los repetidos intentos de reducir el Estado a su sustrato sociológico, manifiesta su insatisfacción por la objetivación que de aquél realiza la ciencia política y por el confusionismo entre política y Derecho que implican la doctrina de la Constitución material (C. Schmitt y Haruiriou) y de la Institución (S. Romano).

La parte segunda se ocupa del Estado como ordenamiento jurídico. Aunque el Estado suponga fuerza, aunque se base en una realidad de índole sociológica, es el Derecho quien le confiere su carácter específico. A renglón seguido, se ocupa el autor de las diversas tentativas de definición del Derecho: partiendo de su objeto, de su contenido, de la coacción, del carácter bilateral de la relación jurídica. En cuanto a la peculiaridad que distingue al Derecho estatal, deriva ésta del carácter total y de generalidad de fines que corresponde a la sociedad que llamamos Estado.

Se consideran detenidamente los tres elementos clásicos del ordenamiento jurídico estatal: población, territorio y autoridad. Se analiza también el carácter positivo de aquel ordenamiento.

Finalmente, la parte tercera se ocupa del Estado como persona jurídica. Tras un detenido análisis de las realidades que pueden ser objeto del Derecho, de la esencia de la personalidad jurídica y de la necesidad de un órgano a través del cual obre ésta, se aborda la personalidad jurídica del Estado. Como cualquier otro ente jurídico, el Estado posee sus estatu-

tos, que son la Constitución. Pero los estatutos son siempre dados a las sociedades desde fuera. Ello implica que el momento de constitución del Estado es siempre exterior a éste y de clara naturaleza extrajurídica, en el sentido riguroso del término. El Estado no nace cuando él mismo quiere, sino cuando un cúmulo de circunstancias histórico-sociológicas lo precipiten.

Las últimas consideraciones del libro giran en torno a la distinción Derecho público-Derecho privado, a las entidades públicas y, especialmente, al Estado como ente público soberano.—E. S. G.

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración española*. Estudios de Ciencia Administrativa. 2.ª edición. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1964, 239 pp.

Ha aparecido la segunda edición de este libro, bien conocido por los que siguen de cerca los temas relativos a la Administración pública. Según dice el propio autor en un brevísimo prólogo, esta segunda edición no introduce más que ligeras correcciones en notas, permaneciendo sustancialmente igual su contenido al de la primera edición, publicada en 1961. Comprende el libro, como es sabido, una serie de trabajos de ciencia de la Administración, cuyos títulos son:

I. Introducción: Sobre la ciencia de la Administración.—II. Alejandro Oliván y los orígenes de la Administración española contemporánea.—III. Estructura orgánica y Administración consultiva.—IV. Prefectos y Gobernadores civiles. El problema de la Administración periférica en España.—V. Administración local y Ad-

ministración periférica del Estado. Problemas de articulación.—VI. La organización y sus agentes: Revisión de estructuras.

No se trata, por tanto, de una descripción sistemática; la Administración es vista «en escorzo», pero esto para el autor no sólo no es desventaja, sino que encierra un valor positivo.—J. M.

ORDWAY TEAD: *El arte de la Administración*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1964, 380 pp.

Este libro da una explicación de la democracia y expresa la pretensión de hacerla funcionar en una sociedad tecnológica. El proceso de producción en masa y el desarrollo de la sociedad industrial han originado un clima de crecientes dificultades sobre el que debe actuar el Administrador de hoy, a fin de lograr que sea factible vivir en medio de tales problemas. El éxito del Administrador dependerá del arte que aplique la ciencia de la Administración a las situaciones concretas.

Existe, por tanto, un arte de la Administración, cuya realización debe tener lugar en y a través de la organización de seres humanos y dentro de un determinado marco social y cultural. Teniendo todo esto en cuenta, el autor esboza algunos problemas en torno a los fines «sociales» y su aceptación, expresa algunas ideas sobre la naturaleza humana y sus pretensiones vitales y expone algunas afirmaciones sobre las aspiraciones y dificultades de una sociedad democrática.

Tras esta genérica delineación de la interioridad o sustancia de la acción administrativa, el autor consi-

dera a la Administración en sus relaciones con el poder personal, la autoridad, la dirección, el trabajo del personal, la cooperación colectiva, la coordinación y los medios educacionales para el desarrollo de la habilidad administrativa. Para concluir que siendo preciso para el artista dominar tanto los principios generales como la forma de aplicarlos, es necesaria una combinación de estos dos enfoques para facilitar las bases de una maestría en el arte de la Administración.—F. O.

MICHEL CROZIER: *Le phénomène bureaucratique*. París, Editions du Seuil, 1963, 412 pp.

Partiendo de la importancia siempre creciente de las grandes organizaciones en la vida de las sociedades modernas, el objeto del presente libro es realizar un estudio funcionalista, científico, abstracto, al mismo tiempo que empírico, de la patología del fenómeno burocrático. Para ello parte el autor del análisis de dos tipos de organizaciones francesas características desde el punto de vista burocrático.

La primera es una agencia contable de estructura jerárquica simple, pero que permite apreciar especialmente uno de los problemas siempre asociados al fenómeno burocrático: la rutina. Dentro de este tipo de organización el autor analiza detalladamente los objetivos de la institución, la organización, la satisfacción y actitudes de los empleados en el trabajo.

La segunda institución tipo analizada es una serie de industrias que gestionan un monopolio legal de un producto industrial, dentro de las

cuales se puede analizar perfectamente, a juicio del autor, las relaciones de poder entre individuos y entre grupos y categorías profesionales, así como los conflictos que se plantean más frecuentemente y su significado en el seno de organizaciones fuertemente burocratizadas.

Sobre la base empírica descrita, y tras exponer las teorías que sucesivamente se han formulado para explicar el funcionamiento de las organizaciones, plantea Crozier las bases de una nueva teoría de la organización, fundada sobre el análisis de los caracteres de los individuos y grupos y sobre la consideración de que el poder de cada grupo está en función de la previsibilidad de su conducta, siendo asimismo necesario tener en cuenta los rasgos fundamentales de cada sociedad.

Estudia a continuación el substrato filosófico en el modelo francés de sistema burocrático, y en los sistemas soviético y americano, poniendo de relieve la importancia de los rasgos burocráticos del sistema social francés y el hecho de que la política y la misma economía están marcados profundamente por el antiguo modelo, si bien la evolución general de la sociedad industrial y las nuevas presiones que se ejercen sobre el modelo burocrático francés anuncian una profunda crisis de los modos de acción tradicionales.—J. O. M.

J. DE LAGARDE: *Técnica de las conferencias-discusión*. F. Casanovas, editor. Barcelona, 1963, 156 pp.

Uno de los elementos clave de las relaciones humanas lo constituyen las conferencias-discusión, que, esencialmente, son una técnica de refle-

xión en común sobre un problema dado, pero además poseen una evidente utilidad como instrumento de mando, como medio de formación y como factor no despreciable de organización. Tras examinar las diferentes clases de conferencias-discusión, el autor pasa a estudiar el modo de prepararlas y el modo de dirigir las.

La preparación de una conferencia-discusión exige resolver tres puntos fundamentales: la elección y estudio del tema, el establecimiento de un esquema de discusión y el arreglo de los detalles materiales.

Ahora bien, el éxito de una conferencia-discusión no depende sólo de una adecuada preparación: hace falta, además, que la reunión sea dirigida con sabiduría. La técnica de una buena dirección obliga al director a efectuar actividades de:

- a) Preparación, o sea introducción y delimitación del tema.
- b) Regulación, o sea suscitar, guiar y controlar la discusión.
- c) Catálisis, o sea interpretar y deducir el pensamiento del grupo; y
- d) Decantación, o sea concluir y enfocar la acción práctica.

Completa la obra un interesante apéndice, cuyo autor es Jaime Vicéns Carrió, en el cual se estudian los nuevos campos utilitarios de las conferencias-discusión.—F. O.

JUAN LUIS DE LA VALLINA VELARDE:
La retroactividad del acto administrativo. «Estudios Administrativos», serie A. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Madrid, 1964, 73 pp.

La retroactividad del acto administrativo es un tema poco estudiado y que presenta, sin embargo, una va-

riada problemática. La retroactividad se relaciona con la eficacia del acto administrativo, que es preciso distinguir de la perfección y la validez.

En Derecho administrativo, la irretroactividad puede ser considerada como un principio general, que ha sido recogido de una manera expresa por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico por el artículo 45 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Pero aun siendo un principio general, su misma formulación positiva admite excepciones.

Después de un detenido análisis del artículo 3.º del Código civil, el autor concluye que en él no se encuentra el origen de ese principio. El artículo 3.º del Código civil tampoco es aplicable, ni directa ni indirectamente, a los actos administrativos, sean o no de carácter normativo; la Administración no aplica retroactivamente una ley cuando en su aplicación dicta un acto retroactivo.

El principio de la irretroactividad comprende tanto a los actos administrativos de carácter normativo como a los actos administrativos *stricto sensu* y su fundamento práctico está en la seguridad y estabilidad de las situaciones jurídicas, que reconoce el artículo 17 del Fuero de los Españoles. Pero por lo mismo que la seguridad jurídica no es el supremo fin de la actividad administrativa es por lo que caben excepciones a la irretroactividad, o de otro modo caben supuestos de retroactividad.

Puede definirse la retroactividad como la producción de efectos por parte de un acto en el pasado. Esto obliga a determinar cuál es el momento en que se separa el pasado del futuro: es la entrada en vigor del acto. A partir de ese momento el acto es eficaz, y esta eficacia pue-

de retrasarse o adelantarse en relación a la fecha de la firma; este último supuesto es el de la retroactividad.

Se delimita con exactitud el concepto de retroactividad, y así se afirma que no se da cuando los actos normativos regulan efectos posteriores a su entrada en vigor derivados de actos anteriores; esta posibilidad se explica por el principio de efecto inmediato, distinto del efecto retroactivo de las normas jurídicas. El tema está relacionado con los derechos adquiridos, cuyo alcance se precisa. El hecho de que un acto administrativo no normativo no pueda modificar efectos futuros deducidos de un acto anterior se explica no por el principio de irretroactividad, sino por la carencia de potestad revocatoria.

La retroactividad no permitida constituye un vicio, que para el autor no es un caso de incompetencia *ratione temporis*, ni de desviación de poder. Se trata de un vicio que afecta al contenido del acto, y su fundamento radica en la prohibición expresa del ordenamiento jurídico vigente. Los efectos de tal vicio son distintos, según se trate de disposiciones administrativas o de actos administrativos no normativos; las primeras son nulas de pleno derecho, los segundos son anulables. Normalmente el acto no será anulable *in totum*, ya que la retroactividad es una cláusula accesoria del contenido del acto, es decir, forma parte del contenido eventual y no del natural.

Razones de justicia justifican en último término la retroactividad: salvar las consecuencias de un error anterior o de un retraso en el actuar de la Administración perjudicial para el particular.

Por último se estudian los diversos

supuestos de retroactividad: a) *retroactividad de la norma sancionadora más favorable*, por analogía con las normas penales; b) *retroactividad por respeto a la legalidad*. Aquí se incluye los casos de: retroactividad por autorización legal, tanto *a priori* (habilitación legislativa) como *a posteriori* (convalidación); retroactividad de ejecución de sentencias y retroactividad de los actos de anulación (casos de nulidad absoluta, actos sustitutivos del anulado; no, en cambio, normalmente actos de revocación); c) *retroactividad por naturaleza*, entre los que se incluyen los actos interpretativos, las convalidaciones y rectificaciones, cuando se den las condiciones del artículo 45 de la LPA; actos de tutela, como aprobaciones y autorizaciones, y también los actos declarativos que se limitan a comprobar de una manera auténtica una situación; d) *retroactividad permitida*, que comprende aquellos actos favorables al particular que no producen lesión de derechos de tercero; aquellos otros respecto de los cuales no existe un sujeto legitimado para impugnarlo, y los actos bilaterales, en razón de la posibilidad que las partes tienen de introducir modificaciones en el contenido del acto.—J. M.

P. ET M. MAILLET: *Le secteur public que en France*. Paris, P. U. F., 1964, 126 pp.

El objeto del libro de Maillet es describir la composición y estructura del sector público francés y precisar los medios de acción estatal en política económica. El sector público agrupa dos tipos de componentes muy

diferentes: las Administraciones, entendiéndose por Administración los servicios encargados de fines de interés general y financiados con fondos de origen público, y las empresas y servicios públicos industriales y comerciales. Dentro de los primeros se integran la Administración del Estado y establecimientos públicos administrativos, la Administración de las colectividades locales, Departamentos, Municipios y la seguridad social. Dentro de los segundos se encuentran la Banca e instituciones de actividad financiera y demás empresas agrupadas en los siguientes grandes sectores: energía, transportes, industrias mecánicas y servicios.

La política general económica se planea en el Presupuesto, y los recursos financieros son gestionados por el Ministerio de Hacienda. Por ello analiza el autor la evolución y amplitud del Presupuesto y la correlación del gasto público presupuestario y el de las colectividades locales, seguridad social y demás servicios públicos.

La segunda parte del libro se dedica a la elaboración de una política económica coordinada y el análisis de los medios de acción del Estado en relación con la actividad económica: acción directa e indirecta sobre las inversiones, sobre el sistema impositivo, sobre los gastos corrientes del Estado, subvenciones, etc.

Conclusión: si bien es cierto que la eficacia del sector público es reducida en cuanto a la consecución de una política de equilibrio, también es verdad que se constituye en instrumento idóneo al servicio del Plan de Desarrollo Económico.—J. O. M.