

RESEÑA DE LIBROS *

014.3

DARIO FOLIGNO: *L'attività amministrativa*. Giuffrè. Milán, 1966. 317 páginas.

La actividad de la Administración pública puede ser considerada desde varias perspectivas distintas—sin que ninguna de ellas tenga por qué suponer una eliminación absoluta de las restantes—: desde el punto de vista de la eficacia de la propia Ad-

ministración, desde el ángulo del procedimiento, como prestación social y en el cuadro de las garantías—políticas, administrativas y jurisdiccionales—que deben acompañarla. Es desde este último aspecto como se la considera en el presente trabajo, que constituye, por tanto, un análisis de la relación entre actividad administrativa e instituciones de control jurídico—en vía administrativa y en vía jurisdiccional—de la misma.

* Los libros reseñados en el texto figuran en la Biblioteca de la Escuela Nacional de Administración Pública.

Va de suyo, por tanto, que el libro se ocupa de la actividad jurídica

ca de la Administración, entendiendo el término no como contrapuesto a social—distinción ya superada y cuyo carácter meramente político hoy no se discute—, sino en el sentido jurídicamente relevante, capaz de modificar las situaciones jurídicas subjetivas de la propia Administración y de otros sujetos, excluyendo, por tanto, las actividades de hecho—en cuanto irrelevantes desde el punto de vista jurídico—y las materiales o de simple ejecución. Y ni siquiera se abarca toda la actividad jurídica, circunscribiéndose a la de carácter imperativo—organizadora, interna y externa—, con exclusión de la actividad contractual en sentido estricto y de cualquier otra de tipo privado, por más que su normativa sea de derecho público: gestión del propio patrimonio, actividad industrial o comercial, etc.

La obra se mueve dentro de los más puros cánones del tratamiento jurídico de la Administración. El primer capítulo está dedicado a una profesión de fe en la simbiosis derecho-administración. Se constituye al derecho en vocación fundamental del Estado. De la concreción de aquél—ordenamiento jurídico—se deriva, como de su fuente, el doble e interdependiente sistema de poderes y funciones. Estas últimas tienen necesariamente que traducirse en actividad. El análisis que se efectúa de las funciones del Estado, de la relación administración-jurisdicción, de la justicia administrativa y de sus garantías, se mueve en el marco tradicional. Dató importante lo constituye la alusión a la problemática que pueden plantear, de una parte, las nuevas y crecientes funciones del llamado «Estado social», y, de otra, el régimen democrático entendido

como gobierno de mayoría, con la decisiva influencia de partidos y grupos de presión (el gobierno subterráneo) en el ejercicio de la actividad estatal.

Se estudia la formación del acto administrativo en el cuadro de la fenomenología jurídica. Para su clasificación se siguen varios criterios: subjetivo—por el órgano y por el destinatario—, objetivo, formal, del contenido y causal. En el capítulo de los vicios del acto se pasa revista a las distintas figuras: imperfección; nulidad, anulabilidad e inoponibilidad; dedicando especial atención a la autocorrección y autoimpugnación, por parte de la Administración, de sus propios actos.

El último capítulo está dedicado a los recursos administrativos y su tratamiento es el corriente en esta materia.—E. S.

ANDRÉ PHILIP: *Histoire des faits économiques et sociaux*. Paris, 1963. 607 pp.

Previo un preámbulo histórico de la Edad Media y del siglo xvi en Europa, el autor estudia los hechos económicos y sociales desde 1800 a nuestros días; no de Europa sólo sino mundiales.

Su tesis—punto de partida—es que estos hechos históricos no *determinan* el desarrollo posterior ni existe en la historia una línea o líneas regulares y cíclicas: todo sucede libremente. La civilización alcanzada, si en parte se inclina hacia una trayectoria, a la vez es *medio* para una decisión posterior libre, autónoma y responsable.

Divide el mundo para el estudio de estos hechos en cuatro partes:

la primera se refiere a los países subdesarrollados; como en los primeros tiempos históricos, es un dato la no diferenciación Iglesia y Estado; pero pasado el inicial empuje es necesaria la diferenciación. Es un dato histórico también la primera situación del Estado fuerte y autoritario; pero fiel a su convicción de que no hay leyes predeterminadas históricamente, señala variantes y ejemplos diversos del incremento en países subdesarrollados.

Una segunda parte de su trabajo es Rusia: que sobre una base anterior no propicia a la revolución, la inicia en 1917 de modo cruel y con matanzas en masa. Una primera época del totalitarismo y religión atea da paso—sin estridencias exteriores, sino desde el interior mismo de la sociedad y sus individuos—a una organización administrativa que, poco a poco, desemboca en descentralización y puede llegar a una democracia.

Respecto a los Estados Unidos afirma que, también pasado un período presidencialista autoritario, llegó a un estado administrativista, disgregado en corporaciones; éstas se han ido cada vez anquilosando por la falta de competencia exterior y el afán de grandes empresas internacionales. Romper esto fué el intento de Kennedy. Hoy se ve a USA marchar hacia un centralismo estatal o nacionalización progresiva, por la socialización de la demanda. Los gastos y empresas exteriores no son suficientes para despertar el amodramamiento de la sociedad americana: encerrada en su comodidad, es el país de la angustia y del vacío existencial.

En la cuarta parte, Europa—y previa su historia del XIX, por todos co-

nocida—, afirma que se está configurando como una sociedad contractual organizada y equilibrada; el poder político fija las reglas del juego—que no es el Estado todopoderoso, sino administrativo social—: poder político descentralizado y responsable, junto con una «revolución técnica, que traerá una de las mayores experiencias sin precedentes en la historia.—P. A. U.

GEOFFREY MARSHALL: *Police and Government*. Butler and Tanner. Londres, 1965. 168 pp.

En un sistema democrático, es la función de policía delicada y frecuentemente peligrosa. Estudia el libro de Marshall este tema, especialmente referido a la posición de esta función dentro del marco constitucional, y al alcance del control ejercido sobre la misma por el cuerpo electoral y su representación en el Parlamento y entes locales.

Hasta 1950 poco se había escrito, en efecto, sobre el tema del encuadramiento constitucional del sistema británico de policía. A partir de dicha fecha adquiere mayor interés práctico y político, y en 1959 se crea una Comisión Real de Policía, con la misión de reestructurar la organización y el sistema de responsabilidad de la policía, alcanzando el tema gran vigencia a raíz de la prolongada polémica de Nottingham de 1959 entre el Comité de Vigilancia y el jefe de Policía Popkess. Este caso puso de relieve el exacto carácter constitucional de las relaciones entre autoridades locales de policía y la policía actuando en cuanto órgano ejecutor de la ley.

Examina a continuación el autor

la naturaleza de la función de policía en Gran Bretaña, y el carácter «original» o «discrecional» de su poder. El paso de «original» a «discrecional» (recuérdese el informe Wil-link) era fácil y casi obligado, lo que llevó a la instauración de la doctrina de la independencia de la policía.

La función de policía tenía originariamente un carácter militar y representaba una fusión de autoridad popular y autoridad real. Partiendo, pues, de la función originaria, se examina el efecto de la regulación estatutaria y la posición que se denominaba «metropolitana», para exponer a continuación la nueva tesis que aflora en el siglo xx con raíces en la Carta Magna, tesis que expuesta sucintamente por John Anderson en 1929 expresa la idea de que la policía no sirve sino a la ley, teoría que consagra su independencia, si bien en el caso Fisher el juez Macardie dejó claro que el policía, independientemente de su conexión local, es un servidor de la Corona y del poder central.

La teoría de la independencia de la función de policía causó un considerable impacto en el aspecto de la responsabilidad legal derivada de su ejercicio. En 1961 se crea la Comisión Real presidida por Henry Wil-link con el fin de revisar la posición constitucional de la policía en Gran Bretaña, reorganizar su control y administración y estudiar la constitución y funciones de las autoridades locales de policía, el *status* y responsabilidad de tales fuerzas y las relaciones entre éstas y el público, garantizando las quejas de éste contra aquélla. La Comisión Real formula su proyecto en mayo de 1963, y en 1964 se promulga el reglamento de

policía vigente, en el que se regula la organización de las fuerzas de la policía, el control ejercido por el Secretariado de Gobierno, las instituciones representativas, y se incluyen las materias susceptibles de ser objeto de quejas contra la actividad de la policía, así como algunas figuras de carácter criminal implicadas, tales como el asalto y la obstrucción, aspectos éstos todos que son examinados en la presente obra, en la que, en conclusión, su autor ataca la doctrina de la independencia de la policía, teoría ampliamente aceptada en tiempos no lejanos.

Apéndices en los que se expone un extracto de las principales secciones del reglamento de 1964, normas para jueces, directrices administrativas y enfoques diversos de una policía nacional completan el contenido del libro.—J. O. M.

ADOLF A. BERLE: *La réorganisation de l'Economie américaine*. P. U. F. Paris, 1965. 251 pp.

Los Estados Unidos han puesto a punto en materia de economía y comercio una organización y una estructura profundamente original. El autor la ha llamado «la república económica americana».

En su libro, dividido en tres partes, hace un estudio detallado y nos da una clara descripción de la organización económica norteamericana. En la primera parte, dedicada a la teoría, analiza las distintas ideas económicas existentes en el siglo xix, así como las nuevas ideas surgidas en los albores del siglo xx.

En la actual situación de los Estados Unidos dedica especial atención a los conceptos de propiedad y

capital, bases de la actual estructura económica. La fundamental característica de la propiedad es su liquidez, y ésta se obtiene más fácilmente a medida que va disminuyendo la relación subjetiva con su propietario, es decir, a medida que se va convirtiendo en propiedad pasiva. La noción de capital se aplica al conjunto de bienes tangibles e intangibles reservados o utilizados no para satisfacer necesidades o deseos corrientes, sino para producir otros bienes o servicios. Nuevos grupos de poder decidirán de dónde procederá y el empleo que se le deba dar. También el mercado libre sufre transformaciones y la moneda y la Banca pasan a ser un sistema de crédito nacional.

La característica principal de la estructuración americana es la gran fragmentación de los organismos públicos responsables de la actividad económica. La segunda parte de este libro estudia las distintas instituciones que rigen actualmente la economía americana, tanto los departamentos ejecutivos dependientes del presidente como las agencias federales responsables ante el Congreso, detallando su organización interna. Se analiza la posición del Estado frente a los problemas que crea la moneda y el crédito, la conveniencia de controlar —y de hecho lo están— ciertos mercados, la mano de obra y el sindicalismo, la seguridad social y la concentración industrial en el sector del mercado libre.

A través de la actuación de estas instituciones observamos cómo el pueblo americano va aceptando, dentro de ciertos límites, una mayor planificación de su economía.

La declaración política por la cual se incluía en las responsabilidades

del Gobierno la promoción al máximo del empleo, la producción y el poder adquisitivo, se ha convertido en una de las disposiciones fundamentales de la república económica americana.

Por último, en la tercera parte, Berle hace referencia a los sistemas de valores que crean un espíritu de superación e impulsan el crecimiento de los sistemas económicos. Gracias a estos valores, la anteriormente citada república ha conseguido un grado de crecimiento continuo.

El sistema económico americano no es, pues, un fin en sí mismo; es un medio para un fin, y este fin es un nivel de vida satisfactorio para el pueblo americano.—F. R. L.-D.

LOVIS J. WALINSKY: *Planificación y realización del desarrollo económico. Guía no técnica para políticos y administradores*. Ediciones del Castillo. Madrid, 1965. 250 pp.

1. El precio del desarrollo económico: En Asia, en América del Sur y en Africa los nuevos países se están lanzando al desarrollo económico; advierte el autor de vanas ilusiones: el precio de este desarrollo no es sólo monetario: exige esfuerzos personales y responsabilidades de todo tipo; advierte, además, que una mala estructuración económica lleva a un seguro caos político. 2. Elementos comunes y distintos en las situaciones de planificación; si bien existen medidas comunes, sería un error trasplantar métodos preconcebidos de un país a otro sin advertir muy particularmente las circunstancias de cada nación en concreto. 3. Creación de la organización planificadora; el autor aconseja que, previo un plan

amplio de organización, se vaya cada año reajustando a la vista de los resultados prácticos, y propone como base de planificación una oficina económica y social, una oficina técnica y un departamento de estadística, además de buenos profesionales y elementos extranjeros. Se necesita una autoridad planificadora, y él aboga por una junta cuyo jefe fuera el presidente del Gobierno o el vicepresidente ejecutivo. Añade además un elemento asesor: comisión o ministerio planificador. 4. Selección de objetivos y estrategias del desarrollo; para su progreso pide un realismo constructivo; se exige ver con claridad los objetivos, no sólo los económicos; un objetivo en sí bueno puede no serlo por mostrarse incompatible con otro necesario; no bastan los planes técnicos, sino los políticos que resuelvan esas incompatibilidades; como estrategia apunta la importancia que debe dar el Gobierno al esfuerzo privado; señala otras muchas estrategias, pero subraya una como más evidente e inmediata: mejorar lo ya existente antes que introducir cosas nuevas. 5. Valoración del potencial para el desarrollo: la agricultura, la industria, el trabajo, el Gobierno, el capital, las personas..., todo ello elementos a valorar para calibrar su potencialidad o eficacia en el desarrollo económico. 6. Determinación de metas de crecimiento; deberá ser hecho en un periodo de tiempo: cuatro años y no mucho más, y respecto a cuáles deban ser esas metas y con qué incremento anual, de nuevo dice que debe conjugarse la técnica y la política. 7. Determinación de los recursos y metas de inversión. 8. Distribución de los recursos y responsabilidad de invertir. 9. Formulación de

la política económica. 10. Comprobación y adopción del plan son los siguientes temas con que concluye el apartado sobre planificación.

En la misma línea objetiva, realista y de sentido común, sin tecnicismos, sino más bien soluciones amplias y genéricas, el autor desenvuelve el tema de la *realización* del plan de desarrollo. En sus *orientaciones prácticas* desciende a soluciones más concretas, como la mejora de la Administración pública, inversiones, servicios sociales, etc., y termina con una serie de *Apéndices* con tablas y cuadros prácticos con los que hasta compara algunos países en vías de desarrollo con los desarrollados, en distintas y variadas facetas.

Es, pues, éste un libro práctico y orientador para los profesionales de la política y de la Administración; válido para los más distintos casos, porque sus directrices son amplias y sus líneas generales.—P. A. U.

M. E. LUCIFRADE y R. LUCIFREDI:
Contribución al estudio del ejercicio de hecho de las funciones públicas. Milán, 1965. 201 pp.

Se trata de un doble estudio de un mismo tema, considerado desde dos puntos de vista distintos.

El primero es un trabajo de exégesis sobre los textos legales y autores jurídicos de la época romana; medieval y moderna, fundamentalmente histórico, da las bases para la comprensión o crítica actual de esa figura: el ejercicio de hecho de las funciones públicas.

Estudia los problemas relativos al irregular nombramiento de un funcionario público, por faltar los requisitos exigidos. Analiza la autora

la doctrina de la Iglesia, y algunos escritores escolásticos, pasando luego al análisis doctrinal de los modernos, preferentemente alemanes. Tras la reconstrucción del pensamiento romano (Ulpiano y Pomponio), justifica dos soluciones: la humanitaria y la utilitaria; por último, sobre la exégesis detenida de tres casos de la jurisprudencia del Derecho romano concluye viendo en este caso una figura de *possessio iuris*—dados determinados elementos—, y llama la atención sobre el estado actual de la doctrina y la acuciante vigencia práctica del ejercicio de hecho de funciones públicas.

El segundo trabajo analiza la acción de hecho de la Administración pública, como medio necesario para delimitar el caso del funcionario de hecho. Estudia tres casos: el de la acción ejercida por persona carente de título administrativo, por persona con título inválido y por persona con título invalidado o ineficaz y originariamente válido. Desarrolla ampliamente cada uno de estos tres casos, en base al Derecho, a la jurisprudencia y a la doctrina jurídico-administrativa al respecto, advirtiéndose una clara ligazón con el Derecho romano y una fina penetración en el sentido de la persona jurídica individual y de las funciones propias de la Administración pública.

Concluye afirmando la acción administrativa sólo para el segundo y el tercer caso, aplicando sus resultados a la teoría del funcionario de hecho.

Ambos estudios, cada uno desde su ángulo, aportan una interesante visión y puntos de solución del problema, así como una construcción teórica.—P. A. U.

R. ZABALZA RAMOS: *La prensa económica en España*. S. G. Ministerio de Información y Turismo. Madrid, 1966. 389 pp.

La información económica es uno de los medios más eficaces con que cuenta una colectividad para iniciar a sus ciudadanos en la racionalidad económica y en la participación social. El libro que comentamos pretende, entre otras cosas, contribuir a establecer la autonomía de la «información económica», más concretamente, perfilar el concepto desdibujado de «información económica», separándolo de conceptos afines, y poner de relieve las grandes posibilidades y los peligros de la información económica, concepto este último que en su sentido humanista significa racionalidad económica, clima de participación y preocupación por las realidades auténticas de la vida social del país, divulgación de acontecimientos explicables e inexplicados para el hombre de la calle y cultura económica individual y colectiva ignorada por una enseñanza con raíces ideológicas hundidas en el siglo XIX.

En España dos fechas son claves para situar, históricamente, el tema: 1959 y 1964. Hasta 1959 los temas económicos interesan a un puñado de especialistas. El plan de estabilización de 1959, que representó oficialmente un esfuerzo de racionalización y control económico, supuso, desde el punto de vista individual, el descubrimiento de un mundo de vital importancia. Junto a él, el lanzamiento del Plan de Desarrollo de 1964 constituyó el otro gran acontecimiento que entronizó la economía en el universo mental del español medio.

Susceptible de difundirse la información económica a través de prensa, libros, folletos, carteles, radio, televisión, cine, etc., son, sin embargo, únicamente la prensa, libros y folletos los medios decisivos en cuanto los demás son prácticamente desconocidos. Por ello, el campo de la obra que aquí se analiza se circunscribe al de la prensa económica periódica, más aún, al de la prensa económica especializada.

Metodológicamente, el estudio de Zabalza Ramos parte de una delimi-

tación de su objeto a prensa económica, especializada, en español, impresa, editada en el país y de serie continua, que bajo un mismo título es ofrecido al público con una periodicidad regular o irregular, pero no inferior a la anual, para después de elaborar una ficha-código que facilite el censo de publicaciones incluir éste en la última parte de la obra con más de cien títulos de libros y revistas, ordenado alfabéticamente y enriquecido con índices de materias y geográfico.—J. O. M.