

## RESEÑA DE LIBROS \*

014.3

JOSÉ ZAFRA VALVERDE: *Teoría fundamental del Estado. (Lecciones para un Curso de Derecho Político.)* «Universidad de Navarra». Pamplona, 1967; 769 pp.

Divide su obra el profesor Zafra en dos partes fundamentales: Teoría de la sociedad y Teoría del Estado.

El hombre es por naturaleza un ser social, pero ¿qué es lo social? Para determinarlo se sumerge el autor dentro de la Teoría de la sociedad, en la que estudia los términos relación, situación y grupo social, al que conceptúa como conjunto de hombres que, en virtud de una cierta unidad de origen, conciencia y destino, manifiestan una determina-

da uniformidad intencional y coherente de comportamientos, distinguiéndole de la categoría social (o pluralidad de personas consideradas como una unidad social, por ser semejantes desde uno o varios aspectos) y del agregado social (o reunión o pluralidad de personas que se encuentran en estado de proximidad física, pero sin comunicación recíproca).

Divide a los grupos sociales, atendiendo al tiempo, en transitorios y duraderos; al espacio, en territoriales y no territoriales; en organizados y no organizados, subdividiendo a los primeros en comunidades y sociedades. La comunidad se caracteriza por su unidad de origen (vínculos de sangre, asentamiento, creencias religiosas, etc.), por su unidad de conciencia (Tönnies la denomina concordia), la uniformidad coherente de comportamientos y la exclusión

---

\* Los libros reseñados se encuentran en la Biblioteca de la Escuela Nacional de Administración Pública.

de todo factor dominativo en las relaciones verticales entre organización social y súbditos.

El tipo asociativo ideal, o sociedad, se caracteriza por la unidad de destino, de conciencia y por la uniformidad de comportamientos.

Es, por tanto, comunidad el grupo social organizado en el que predominan la unidad de origen y la concordia, manifestado en posesiones comunes y en relaciones de solidaridad y de ascendiente; sociedad es el grupo social organizado en el que predominan la unidad convencional de destino y el egoísmo recíproco, manifestado en posesiones independientes y en relaciones contractuales y de supeditación.

La anarquía con que se utiliza el término institución, fundación o instituto obliga al autor a definirla como grupo social basado en un acto especial de fundación y puesto al servicio de una obra social determinada, que trasciende a los intereses particular de los que la sirven y que funciona como un fin objetivo y permanente del grupo.

Partiendo de las posturas de Carl Schmitt y de Scheuner estudia el autor qué es lo político como fenómeno grupal *sui generis* y llega a la conclusión de que la realidad política consiste en el hecho de estar cada hombre comprometido con la máxima extensión e intensidad en un grupo social determinado. Tras una breve visión de las formas preteritas de la sociedad política y de la soberanía del Estado distingue el Estado como grupo (preponderantemente comunitario, institucional, rigurosamente delimitado en lo personal y lo especial y dotado de una organización social burocrática que se manifiesta como relativamente autó-

nomio) y el Estado como persona (sujeto ideal que se supone para explicar la coordinación de intenciones y acciones que hay entre quienes componen la organización del grupo político y la que existe entre esta organización y el contingente total del grupo, sujeto al cual se imputan los diversos actos de gobierno).

Dentro ya de la estructura del Estado distingue entre población, patria (acervo natural y cultural del Estado) y acción política. Hace hincapié en los grupos naturales y artificiales, la familia, el municipio, los grupos de interés y las clases en el Estado, gobernantes (formales e informales) y gobernados (activos e inactivos) y burocracia, deteniéndose y analizando especialmente el término de partido político estatal (grupo social interno y organizado que, con base en una determinada concepción de todo el orden social, más o menos condicionada por la visión de los intereses de una parte de la población, procura para sus dirigentes la conquista o la conservación de los puestos estatales de gobierno), así como sus clases, funciones, estructura, sistema y grupos de presión.

Enfoca el autor el concepto de acción política desde dos puntos de vista: a) estricto (que comprende únicamente las actividades de gobierno fundamentales y orgánicamente libres y originarias), b), amplio (que comprende, además de las anteriores, las acciones políticas condicionantes y reflejas—decisión política colectiva, acción aglutinadora, etcétera—, y las acciones de gobierno subordinadas). Pueden ser las formas políticas de provisión y de control social (subdivisible ésta en

persuasiva, sugestiva y coactiva), declarativa y operativa, interior y exterior, formal e informal. Toda acción política responde a tres estímulos o pautas directivas: ideas, sentimientos e intereses.

Dentro de la acción política se incluye el poder político, el cual, basado en la necesidad y el consentimiento, en la excelencia del dirigente y la admiración de los dirigidos, en las potestades sugestiva y coactiva, es la cualidad de quien, teniendo a su disposición una cierta fuerza o energía, está en condiciones de ponerla en acción mediante una libre evolución de su voluntad y determinar con ello una alteración en la realidad exterior relativa a la existencia, la estructura o el proceso existencial de un grupo político.

El control social coactivo en el Estado es un fenómeno normal y ordinario, basado en un problemático derecho estatal; pero ¿en qué consiste la función de este derecho? En establecer un determinado régimen de intereses particulares y sociales mediante un cierto orden instrumental de comportamientos.

Intimamente relacionado con este derecho que gesta la legalidad y seguridad estatal está el Estado de Derecho, expresión muy usual que se refiere a aquellos Estados en que el ejercicio de la función legislativa está sujeto a ciertos límites y controles de carácter organizado.

En una teoría del Estado hay un concepto especialmente importante, en el que se manifiesta un entrenzamiento de los aspectos horizontales y verticales que presenta la estructura del ordenamiento jurídico, el de Derecho político: Derecho constitucional del Estado más aquellas disposiciones legales e impositivas relativas

a actividades humanas que repercuten o pueden repercutir sobre la Constitución en alguno de sus aspectos.

Analiza el profesor Zafra dentro del ordenamiento jurídico estatal los sujetos jurídicos y clases de los mismos, los órganos jurídicos del Estado, el objeto, el hecho y el acto jurídico.

Tras desarrollar la teoría de la acción de gobierno en lo que se refiere a la naturaleza y modalidades de ésta, trata, a continuación, de esa misma acción política desde el punto de vista de los sujetos que la realizan y los objetos o materias a que las acciones de gobierno se refieren, que se corresponden con las teorías de los órganos de gobierno y con la del objeto de la acción de gobierno.

Dentro de los órganos de gobierno destaca: 1.º, la teoría de las formas de gobierno, basada en el concepto genérico de órgano estatal, y en ella distingue entre forma de Estado, forma de gobierno y régimen político, y monarquía, república y dictadura; 2.º, teoría de los «poderes» del Estado, deteniéndose especialmente en el moderno Poder legislativo y el Parlamento (funciones legislativa, ejecutiva, jurisdiccional, constitucional, persuasiva; composición y funcionamiento); el «poder» ejecutivo y el «poder» judicial; 3.º, relaciones entre los órganos del Estado (teoría de la división de poderes y regímenes presidencialista, parlamentario, convencional y directorial).

Concretándonos más a un aspecto practista, ¿cuál será el objeto de la acción de gobierno? En una evolución histórica breve, y con distintos matices propios de cada período, se busca, ante todo, el bien común. Han existido diversas doctrinas

nas y sistemas particulares sobre el objeto de gobierno que han dado lugar a la configuración de regímenes políticos claramente singularizados; estas doctrinas y sistemas son: anarquismo, liberalismo, totalitarismo, Estado de bienestar, social-democracia, doctrina de la Iglesia Católica y democracia cristiana.

Refiriéndose a la acción política de los gobernados distingue el autor entre acción inorganizada (en la que estudia algunas manifestaciones concretas como la opinión pública, la obediencia ordinaria al gobernante, la revolución y la resistencia al gobernante) y la organizada (asamblea y legislación popular directa, referéndum, plebiscito, sufragio electoral y sistemas electorales).

La última sección de esta «Teoría fundamental del Estado» está dedicada al estudio de las relaciones entre el Estado y otros entes sociales a los que en algún sentido se puede considerar como soberanos (independientes y capaces de tomar decisiones últimas sobre sí mismos): Iglesia Católica y otros Estados, lo cual conlleva la existencia de tratados, uniones en los estados federales, alianzas, uniones administrativas, regionales y post-coloniales, concordato, etc., y que vienen a ser como una proyección de sus potestades soberanas.—R. D. H.

*L'enseignement de l'Administration du Développement.* «Institut international des Sciences administratives». Bruselas, 1967; 241 pp.

La presente compilación ha sido elaborada sobre la base de un programa puesto a punto en Varsovia en junio de 1964, y cuyo objetivo

consistía en dar unas directrices con vistas a la redacción de notas que se habían de someter al Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, que tuvo lugar en París en julio de 1965.

La meta perseguida ha sido la de definir las perspectivas generales que se ofrecen en el campo de la administración del desarrollo y presentar sugerencias con respecto a las misiones susceptibles de ser confiadas a los diferentes institutos y escuelas de enseñanza, de formación, de investigación y de consulta.

Las diversas cuestiones que constituyen la materia de la presente compilación han sido divididas en seis apartados.

En el primer apartado y bajo el título general de «Las metas, los procedimientos y los métodos propios del desarrollo», Swai, Gant, Ham, Parker, Lyons, Faltas y Almeida estudian las características de las modificaciones económicas, sociales y políticas que implican la modernización de una sociedad, así como la necesidad de una administración pública dinámica, con el fin de promover una rápida transformación económica y social. También se señala la conveniencia de crear una conciencia colectiva gracias a un régimen y una dirección capaces de aportar un constante apoyo a los esfuerzos desplegados en favor del desarrollo y de la puesta en marcha, en el plano administrativo, de los medios necesarios al desarrollo.

A continuación, Richardson, Rejaobelina y Manneti analizaron los principales obstáculos administrativos al desarrollo económico, social e industrial, resaltando las medidas

que se deben tomar para superar dichos obstáculos.

Un tercer apartado, en el que se incluyen las colaboraciones del Cercle International d'Etudes pour la Planification y de Jiménez-Cortés, se dedica al estudio de las principales categorías de personal, llamado a desempeñar un papel importante, así como los conocimientos y aptitudes que deben poseer dentro del campo del desarrollo. Es de la competencia interna de cada país organizar las distintas categorías de personal de acuerdo con sus propias necesidades.

«Los programas de enseñanza para responder a las necesidades» es el título general del siguiente apartado, y en él se han reunido los documentos de trabajo de Sadik, Barmgton, Malhotra, Ali y Ménier.

Estos programas de formación y enseñanza deben abarcar todas las categorías de funcionarios señaladas en el apartado anterior, para así hacer frente a las diversas necesidades en materia de desarrollo.

Se destaca también la importancia de la Escuela Nacional de Administración, considerada por bastantes gobiernos como una de las instituciones que pueden aportar valiosa ayuda en este campo.

Los trabajos de Mamphey, del Royal Institute of Public Administration y de Payaslioglu constituyen el quinto apartado, que en la presente compilación se ha titulado «Investigación y Consulta». Como bien puede deducirse, se estudian aquí los problemas de la investigación científica en el campo de la administración del desarrollo y el papel que desempeñan los diversos institutos y

escuelas en materia de consulta y de investigación.

Por último, en el sexto apartado, Reining y el Instituto de Administración de la Universidad de Chile analizan la localización y organización de las escuelas e institutos. Se plantea aquí el problema de cuáles han de ser las instituciones a las que se confíen los programas de enseñanza, de perfeccionamiento, de investigación y de consulta en materia de administración pública y el papel que la Universidad ha de desempeñar en el proceso de adaptación de la administración a las necesidades del desarrollo.—F. R. L.-D.

*Informe del primer seminario nacional sobre administración para el desarrollo municipal.* «Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo». Guatemala, 1967; páginas 471.

En esta obra se recoge el conjunto de trabajos realizados en este Primer Seminario, que, patrocinado y organizado por la Asociación Nacional de Municipalidades, el Consejo Nacional de Planificación Económica y el Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo, se celebró en los días 25-28 de noviembre de 1966 en Panajachel (Guatemala).

Los temas de discusión fueron los siguientes: «La estructura político-administrativa de Guatemala y el desarrollo nacional», «El papel del Gobierno local en el desarrollo socioeconómico y cultural» y «El fortalecimiento de los recursos municipales».

Respecto del primero de ellos se subrayaron la necesidad de coordinación entre los Planes de Desarrollo a nivel nacional, regional y local, el fortalecimiento del papel de los Municipios en el Plan Nacional a través de una reestructuración administrativa y política del país y los problemas legales que este último objetivo lleva consigo.

Concretamente se aludió a la necesidad de transformar la acción de los Gobiernos locales, pues en la actualidad el «Gobierno municipal no es un agente de cambio ni un socio en el Gobierno, sino más bien un débil proveedor de algunos servicios elementales», lo que de hecho implica «un progresivo debilitamiento administrativo de las funciones gubernamentales conforme su ejecución se aleja de la sede del Gobierno».

En lo referente al segundo tema se apunta la enorme variedad que existe en el grado de desarrollo de las diversas municipalidades del país, afirmándose que la gran mayoría se encuentra en condiciones muy deficientes respecto de los servicios necesarios y los efectivamente prestados. En cualquier caso, parece evidente que los Municipios operen la base necesaria y el instrumento adecuado para crear la infraestructura socio-económico primaria en el desarrollo nacional y en el desarrollo social, económico, político y cultural de los vecinos de sus comunidades.

Es digno de destacar en este tema el proyecto del llamado Plan Fundación Mínima, según el cual se acepta el criterio de que el municipio es una unidad autogeneradora de energía y recursos para la resolución de sus propios problemas. El

papel asignado al Gobierno central sería más bien el de creación de los instrumentos jurídicos, financieros y técnicos necesarios para la reestructuración municipal, así como la utilización de sus recursos propios para estimular la iniciativa local.

El Plan se desarrollaría en tres etapas:

- 1.º Establecimiento del Programa-Costo.
- 2.º Determinación del esfuerzo local.
- 3.º Complementación de la diferencia entre costo total del programa y capacidad de contribución de cada Municipio.

El libro recoge diversos aspectos parciales de los temas enunciados y documentos de distintos tipos que fueron utilizados en el curso del Seminario o producidos como resultado de los trabajos.—A. S. A.

JUAN ANTONIO TAMAYO ISASI-ISASMEN-  
DI: *Algunas ideas sobre el Consejo de Estado francés*. «Instituto García Oviedo». Sevilla, 1967; 183 págs.

Realiza el autor un detallado estudio sobre las vicisitudes que a lo largo de la Historia ha sufrido el Consejo de Estado Francés.

En su primera parte examina la evolución sufrida por el Consejo de Estado en su estructura, organización y competencia desde la época del «Rey Sol» hasta la reforma de 1953. Señala cuáles han sido sus funciones, tanto las fundamentales como las accesorias, durante «L'Ancien Régime», el período revolucionario el consulado e imperio, la restauración, la Constitución de 1948, el Segundo

Imperio, la ley de 1872 y la reforma de 1953, y de qué forma las diversas circunstancias por las que ha atravesado el país vecino han incidido en su estructura y organización.

Finaliza la primera parte del libro definiendo el «Conseil d'Etat» como un organismo colegiado de carácter permanente que realiza funciones consultivas y jurisdiccionales. Como características fundamentales señala las siguientes:

1) En principio se concibe como Asamblea deliberante (colloquium).

2) El Consejo de Estado se configura como organismo colegiado de competencia asesora.

3) Durante «l'ancien régime» es el órgano consultivo de la monarquía en materia de «Gobierno y administración»; más adelante sus atribuciones se ven aumentadas y realiza funciones legislativas, administrativas y contenciosas.

4) A partir de 1799 adquiere un «tratamiento superlegal», que prosigue en la constitución de 1848 y culmina en las más recientes leyes fundamentales.

5) El sistema de integración del Consejo evoluciona respecto a las personas elegidas; así, en tiempo de Luis XII la designación recaía en nobles y prelados; después se va prefiriendo a los juriconsultos y actualmente está constituido por presidentes de sección, consejeros de Estado en servicio ordinario y extraordinario, «maîtres des requêtes», etc.

La segunda parte la dedica el autor a examinar el Consejo de Estado en el ordenamiento vigente. El nuevo derecho establece una nueva organización, funcionamiento y atribuciones del Consejo en sus secciones administrativa y contenciosa, regula su estatuto y determina el ré-

gimen disciplinario aplicable a sus miembros constitutivos.

Estudia en primer lugar los antecedentes doctrinales de la Reforma y opina que ésta ha sido impulsada fundamentalmente por dos causas: a), l'arret Canal, y b), la problemática jurídica que ocasionaba la utilización del recurso por «excès de pouvoir».

Pasa a continuación a considerar las modificaciones esenciales introducidas en los decretos de julio de 1963, estudiando en primer lugar aquellos que afectan a las reglas de procedimiento y dedicando especial atención a las «sureis à execution».

En segundo lugar estudia las modificaciones que afectan a la estructura interna del Consejo de Estado, que después del Decreto de 30 de julio de 1963 se halla dividido en cinco secciones; cuatro administrativas (interior, finanzas, trabajos públicos y social) y una contenciosa. Por otra parte, uno de los puntos esenciales de la reforma lo constituye la reorganización de los dos tipos de Asamblea general ya existentes: la plenaria y la ordinaria. Otra modificación importante consiste en configurar a la Comisión permanente como «órgano colegiado» que realiza funciones análogas a la Asamblea general ordinaria que han sido declarados urgentes por el primer ministro, a propuesta del ministro competente. En el citado decreto se configura una «Comisión no permanente», cuya función consiste en realizar un «rapport anual» sobre la actividad desarrollada por cada una de las secciones que integran el Consejo. Por último, y en cuanto a lo que se refiera a modificaciones de la estructura interna, el decreto de 30 de julio habla de una «Comisión

consultiva» que se define como una comisión permanente que tiene la misión de estudiar y analizar los problemas que afectan a la organización y funcionamiento del Consejo de Estado.

Finaliza el libro con un examen de las modificaciones introducidas por los decretos de 1963 en materia de personal del Consejo de Estado, sobre todo en lo que hace referencia al proceso disciplinario, estudiando detenidamente el control de los hechos por el citado Consejo, la propuesta de resolución, los efectos jurídico-procesales y jurídico-materiales de la resolución del expediente disciplinario para terminar con el siguiente concepto de falta disciplinaria: acción u omisión cometida por cualquier miembro constitutivo del Consejo de Estado, contraria a las normas reguladoras de dicho Cuerpo o a la actividad que desarrolla. J. F. J.

VITTORIO BACHELET: *La giustizia amministrativa nella Costituzione italiana*. «Dott. A. Giuffrè». Milano, 1966; 82 págs.

¿Las normas constitucionales, respecto de la justicia administrativa, son una simple constitucionalización del sistema vigente? A esta pregunta que se hace el autor no parece existir sino una respuesta muy difusa.

Aduce en este sentido las opiniones de Zanobini, Sandulli, Giannini, Guicciardi y otros importantes tratadistas, homogeneizados en la opinión de no conceder gran novedad al artículo 103 de la Constitución, que, en opinión de Guicciardi, no ha hecho sino reafirmar las altas funciones jurisdiccionales del Consejo de Estado, distinguiéndolo clara-

mente de la multitud de jueces especiales, que deberán suprimirse de acuerdo con el precepto contenido en la disposición transitoria VI.

Tras un estudio del citado artículo 103 pasa el profesor Bachelet a realizar unas reflexiones sobre la tutela constitucional de los ciudadanos respecto de la Administración pública. Distingue tres planos: el régimen jurídico del acto administrativo, la configuración de los intereses legítimos como situaciones jurídicas sustanciales y el ordenamiento complejo de la justicia administrativa.

Respecto del último punto subraya la importancia de los principios constitucionales en la reconstrucción histórica del proceso de formación y evolución del sistema, que, opina, se ha formado de modo gradual y en cierta medida armónico.

Seguidamente estudia el papel de verdadero juez que posee el Consejo de Estado respecto de la garantía y la tutela de situaciones jurídicas subjetivas.

Interesa resaltar en el trabajo el punto relativo a la superación del rígido principio de la separación de poderes, así como el estudio de la posibilidad de atribuir al juez ordinario la potestad de anulación de los actos administrativos, subrayando las consecuencias lógicas de esta posibilidad.

Dedica unas líneas a la cuestión de los conflictos de atribuciones y a la distinción entre función jurisdiccional y función administrativa, matizándolas en particular respecto de las funciones consultiva y de control.

Termina con unas conclusiones sobre la continuidad y la novedad del sistema italiano de justicia administrativa.—A. S. A.