

RESEÑA DE LIBROS (*)

ROBERT PRESTHUS: *The organizational society. An analysis and a theory.* Nueva York, Alfred A. Knopf, 1962; 323 pp.

Utilizando la teoría política, sociológica y psicológica, el autor realiza un análisis de las grandes organizaciones o estructuras burocráticas, fijando su atención fundamentalmen-

te en su influencia sobre los individuos que las componen. De este modo, las características estructurales de tales organizaciones, como volumen, especialización, impersonalidad, sistema jerárquico de autoridad, etc., son examinadas desde el punto de vista de sus efectos sobre las conductas o comportamientos individuales.

Se trata, por tanto, de un estudio psicosociológico, cuya preocupación central estriba en la explicación del desenvolvimiento de la personalidad individual dentro del medio buro-

(*) Los libros reseñados en el texto están en la biblioteca del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares.

crático, y sus reacciones a las demandas de lealtad, adaptabilidad y racionalidad que la organización hace a sus miembros.

Para ello, el autor parte de la afirmación de que el hombre es, en cierto sentido, un producto social, de modo que su comportamiento y su personalidad están influidos en alguna medida por los valores e instituciones de la sociedad de que forme parte.

Considerada toda gran organización como un microcosmos dentro de un sistema social, el autor aplica al análisis de la conducta individual dentro de aquélla el concepto y el mecanismo de la «socialización», que se produce a través de la interacción personal. Esta influencia social aparece matizada en las grandes organizaciones por su contexto especialmente estructurado, en el que el *status* personal y la idea de autoridad son más patentes y precisos.

El centro del ensayo lo ocupa una tipología de las adaptaciones individuales a la estructura burocrática, formulándose tres tipos de respuestas individuales a las condiciones y exigencias características de la gran organización: tipos que son estudiados y definidos con detalle no sólo en sus causas y caracteres, sino en sus actitudes y motivaciones.

V. C.

JACQUES BILLY: *Les techniciens et le Pouvoir*. París. Presses Universitaires de France. 2.ª ed., 1963; 126 pp.

¿Hasta qué punto las profecías de Saint Simon, Cournot y Burnham sobre el advenimiento de una sociedad tecnócrata han sido confirmadas

por los hechos contemporáneos? A esta pregunta trata de responder el libro.

La tecnocracia, que, según Billy, puede ser definida como el ejercicio del poder de organización y decisión por un grupo reducido de hombres de formación técnica que aceptan la disciplina jerárquica y se hallan generalmente bajo la autoridad de un jefe, ha sufrido un proceso de maduración en Francia a partir de 1939. Una serie de factores (potente capitalismo privado llevado por familias y dirigentes industriales, proliferación de empresas de reducido tamaño, etc.) se han opuesto a su desarrollo, al que han coadyuvado otros de signo contrario (corriente racionalista de organización económica de signo taylorista o fayolista, sistema de grandes escuelas dotadas de un potente espíritu de grupo, estructura de la Administración francesa, fuertemente jerarquizada).

Analiza el autor los factores psicológicos, sociales y económicos (actitudes de los grupos de organización, éxitos alcanzados en el extranjero, etcétera) que han originado un nuevo incremento en el poder de los tecnócratas, y estudia la morfología del grupo de los directores y los técnicos: su extensión (2 por 100 de la población activa y 4 por 100 del sector asalariado), su extracción social (alta y media burguesía) y los métodos de reclutamiento (predominio de las oposiciones en el sector público y tendencia a la «colonización» de los puestos de dirección por hombres de formación semejante, en el sector privado).

La concentración industrial, la uniformidad que impone el género de vida actual, la automatización y la organización científica del mañana

refuerzan el poder de los tecnócratas. Los directores se identifican con los técnicos de todas clases, y este movimiento, que tiende a hipertrofiar al Estado, es, a juicio del autor, irreversible, aunque le quede aún por vencer la hostilidad de las antiguas fuerzas sociales.

J. O. M.

FRANCISCO JAVIER TEIRA VILLAR: *Organos colegiados a nivel provincial*. Madrid, S. G. T. del Ministerio de la Gobernación, 1963; 171 pp.

En este trabajo, elaborado a raíz de un curso para directivos celebrado en el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Alcalá de Henares, su autor estudia los principales problemas que tiene planteados la Administración periférica en su aspecto organizativo.

Tras exponer una teoría general del órgano y enumerar los principales órganos colegiados del derecho comparado y los monocráticos de la Administración periférica española, analiza prolijamente la nomenclatura, el contenido, la composición y funciones de los órganos colegiados territoriales a nivel provincial, con especial consideración de la Diputación Provincial y de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos.

Demostrada la utilidad de la distinción entre *staff* y *line*, el autor postula la estructuración del *staff* provincial en cinco grupos: jurídico, técnico, facultativo, cultural y económico-social. La administración activa provincial debería ser encargada a un órgano idóneo: el Gobierno provincial, órgano colegiado de la Administración del Estado, depositario de todas las facultades decisorias de la línea activa y centro coordinador único de la actividad desconcentra-

da de la provincia. Su presidencia recaería en el Gobernador civil, y sus miembros natos serían los delegados de todos los Ministerios civiles en la provincia.

Finalmente, planteado el problema de la articulación de la Administración periférica con la local, el autor arbitra una solución sobre la base de vigorizar el carácter representativo del Presidente de la Diputación, del Alcalde de la capital y del Procurador en Cortes representante de los Municipios, y de robustecer la competencia del órgano colegiado sumándole una nueva función: la de impulso y enlace con los entes locales.

Acompañan al trabajo cinco anejos, con la relación, en número de cincuenta, de los diversos órganos colegiados a nivel provincial, sus atribuciones, competencia, funcionamiento y vigencia.

J. O. M.

HANS JECHT: *Die Öffentliche Anstalt. Wandlungen und gegenwärtige Struktur. (El establecimiento público. Cambios y estructura actual.)* Berlín, Duncker y Humblet, 1963; 144 pp.

El autor comienza haciendo un poco de historia acerca de este concepto en Alemania, que parece haber tenido su primera aparición en un libro de Otto Mayer. Para éste, el establecimiento público gozaba de una «relación especial de poder» en la que radicaba su diferencia con la corporación.

La característica propia del establecimiento público, la corporación y la fundación no es la descentralización, sino la detentación de una cierta autonomía (dentro de su categoría de entes capaces de dere-

chos), de la que no disponen los organismos que constituyen la administración inmediata. Este concepto, que propugna que la autonomía puede entenderse en función de la capacidad jurídica, no satisface al autor, que entiende que esta capacidad es delegada y restringida y que dentro de la restricción existen diferentes grados, haciendo difícil encontrar instituciones que, en última instancia, carezcan por completo de capacidad jurídica.

Para exponer el desarrollo seguido por los establecimientos públicos en el marco de la evolución alemana de los últimos tiempos, el autor hace una subdivisión que recoge los establecimientos federales, estatales y municipales. El resultado es comprobar cómo han ido alterando sus funciones, adoptando otras que pudiéramos llamar productivas, acompañándose a las necesidades de los tiempos presentes.

Tras realizar una comparación negativa entre los establecimientos públicos y los organismos de la administración inmediata, el autor llega a la conclusión de que toda diferenciación entre ellos debe descansar en una base funcional, no en un punto de vista formal, siendo para aquella finalidad irrelevante la consideración de la capacidad jurídica general y la forma bajo la cual desarrolle sus funciones el establecimiento público. Para obtener una idea exacta de los establecimientos públicos resulta útil una nueva orientación de la doctrina que distingue dentro de ellos una parte de Derecho público y otra de Derecho privado, que es su capacidad jurídica.

El tercer capítulo se ocupa de la relación entre el establecimiento público y el particular. Al aumentar la actividad del Estado como pres-

tador de servicios se ha incrementado la dependencia del individuo respecto de aquél. En consecuencia, la relación organismo-individuo está orientada fundamentalmente por criterios «neutro-técnicos», por lo que se ha opinado que la relación especial de poder está «condenada a la desaparición». La relación entre el establecimiento público y el individuo debe estar determinada en el futuro por una «relación general de producción», de carácter puramente técnico.

El autor pasa más tarde a enfrentarse en este campo con los «establecimientos cerrados» (escuela, establecimiento sanitario, establecimiento penitenciario). La relación actual particular-Administración exige una participación activa del primero en la acción productiva, participación que alcanza gran significación en relación con los grupos de interés, que intervienen de diversas formas en la actividad de los establecimientos públicos. Con este cambio en el sentido de la labor administrativa, la diferencia entre corporación y establecimiento público se reduce. El autor estima que la divisió n clara, de índole política, debe ser abandonada para acomodarse a las necesidades de los tiempos presentes.

J. E. D.

BRIAN CHAPMAN: *British Government observed. Some european reflections*. Londres, George Allen and Unwin Ltd., 1963; 64 pp.

El autor de este ensayo piensa que Inglaterra ha llegado en la actualidad al punto más bajo de su prestigio internacional. Esta situación no puede explicarse en términos puramente económicos; sus causas son,

junto con otras de tipo social y psicológico, predominantemente institucionales: Inglaterra no ha llevado a cabo en los años de la posguerra, como otros países europeos, una reforma de sus instituciones políticas, ni una reforma administrativa.

En estas circunstancias, se estima provechoso un estudio objetivo de los aspectos estructurales y funcionales de las instituciones político-administrativas inglesas en comparación con las del resto de Europa. Este análisis se realiza en el ensayo en cada una de sus tres partes, afirmándose la necesidad de una urgente reforma política y administrativa, y concretándose los principales puntos a los que debe extenderse.

Prestando atención a la formulación de la política inglesa, se mantiene la necesidad de una revisión del procedimiento parlamentario y de los sistemas de selección y formación de los funcionarios llamados a ocupar los altos puestos de la Administración, muchas veces en manos de aficionados, a juicio del autor.

De otra parte, la ejecución de la política inglesa, ampliamente afectada por la doctrina de la responsabilidad ministerial y por el problema de unas relaciones inadecuadas entre la Administración central y los demás organismos públicos, reclama una reforma tanto orgánica como procedimental de los departamentos ministeriales y, sobre todo, la formación de una conciencia colectiva de servicio público dentro de la Administración.

Por último, para que los cambios sociológicos y económicos que hoy experimenta el Estado moderno se reflejen plenamente en otras tantas reformas institucionales, se propugna una modificación de la justicia administrativa, y así acabar con la

atomizada existencia de tribunales especiales y la extensa irresponsabilidad actual del ejecutivo. V. C.

JEWELL CASS PHILLIPS: *Régimen y Administración municipal de los Estados Unidos de Norteamérica*. Traducción y prólogo de Manuel Pérez Olea. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1963; 2 volúmenes.

Indica Jewell que el fin de su libro no es limitarse a la perspectiva intrínseca de la Administración Local, sino extender su ámbito a temas de creciente importancia, que no se hallan en ninguno o en muy pocos de los diversos textos dedicados a esta materia.

La presente obra, en efecto, es un verdadero tratado de derecho público municipal, en cuya parte primera, dedicada al régimen político de los entes locales norteamericanos, se exponen los principales problemas de gobierno que tiene planteados el Municipio, las dificultades para la participación de los ciudadanos en la Administración local y el origen y evolución de las Corporaciones municipales americanas.

Así, se examinan las atribuciones propias de los entes municipales y las diversas clases de corporaciones existentes (municipales, cuasi-municipales, etc.), el procedimiento de creación de las mismas, sus derechos y deberes reflejados en las cartas municipales y las relaciones que los municipios, ciudades, villas y distritos mantienen entre sí. Se estudia también la participación del pueblo en la Administración local (mecánica electoral, referéndum y sus clases), la actividad de los partidos políticos y grupos de presión en la vida

del municipio americano, la colisión de los derechos cívicos y las libertades tradicionales con las ordenanzas municipales. Por último, es objeto de análisis el régimen de la organización municipal, con detallada consideración del origen, función y competencias de los órganos unipersonales y colegiados.

Analizados los aspectos políticos de mayor relevancia, los aspectos administrativos son objeto de la segunda parte de esta obra, donde se pergeña una teoría de la relación funcional municipal. Se señala el incremento de los gastos municipales y la necesidad de arbitrar nuevas técnicas para hacer frente a la creciente demanda de servicios públicos municipales, estudiándose a continuación diversas facetas de la acción administrativa: ordenación del suelo, renovación urbana, vivienda, educación y esparcimiento, obras públicas, sanidad, beneficencia, política y defensa civil municipales, lo que da una idea de la amplitud de la obra.

J. O. M.

BOQUERA OLIVER, JOSÉ MARÍA: *La selección de contratistas*. Procedimiento de selección y contrato. Madrid, I. E. P., 1963; 246 pp.

El punto de partida de este libro, confiesa el autor, fué «averiguar las consecuencias que para un contrato de la Administración tiene la anulación del procedimiento de selección del contratista que le ha precedido».

Con carácter preliminar se hace un extenso estudio de los actos esenciales a todo procedimiento de selección de contratistas: el anuncio de licitación, la presentación y admisión de propuestas y las adjudicaciones —provisional y definitiva—. Tras ma-

tizar el significado y eficacia de esta última, el autor aborda el problema de su impugnación, frente al cual nuestra jurisprudencia ha mantenido tres criterios: el de la iniciativa del juez, la teoría del acto indivisible y la teoría del acto separable. Se rechazan, como posibles soluciones, las dos primeras, y en cuanto a la tercera, cuyo mérito es poner de relieve la diferencia entre procedimiento de selección y contrato, se denuncian ciertas deficiencias que no han conseguido superar diversas fórmulas, a las cuales el autor pasa revista.

Finalmente, considera como única solución adecuada la de que, previamente a la perfección del contrato, la jurisdicción contencioso-administrativa conozca y resuelva los recursos contra actos viciados del procedimiento. La viabilidad de esta solución exigiría una reestructuración del proceso selectivo, que redujese la posibilidad de que al final pueda hallarse viciado, y un proceso contencioso de urgencia para resolver los recursos contra los actos finales del mismo.

Los criterios para la reestructuración que se propone son sintéticamente:

a) Publicar la invitación a presentar propuestas, independientemente de los otros tres actos que el autor enumera dentro del actual anuncio de licitación.

b) Independizar la terminación del procedimiento de selección del nacimiento del contrato, convirtiendo en actos definitivos de admisión y adjudicación las admisiones y adjudicaciones provisionales, con el resultado de una desconcentración de facultades en las juntas de subasta y órganos técnicos de concursos.

F. O.

PIERRE DU PONT: *L'Etat industriel*.
Paris, Sirey, 1961; 208 pp.

Se estudian en este libro las directrices y tendencias generales de la actividad desarrollada por el Estado en el terreno industrial, abarcando cuestiones de orden jurídico, administrativo, financiero y económico.

El autor parte de la distinción doctrinal entre empresa nacional y empresa pública. Ambas presentan unas características comunes (autonomía financiera, personalidad jurídica, actividad industrial y comercial, patrimonio estatal); pero mientras que en las empresas nacionales más de la mitad de su capital pertenece al Estado, en las públicas la totalidad del capital es público. Así, pues, el sector público industrial se compone de empresas nacionales y públicas en el sentido indicado, de sociedades de economía mixta con participación minoritaria del Estado y, finalmente, de un cierto número de entidades satélites.

La evolución del sector público industrial arranca en Francia fundamentalmente de 1918, se intensifica en 1936 y culmina en 1945 con las nacionalizaciones de los sectores claves de la economía, realizadas a tra-

vés de un mecanismo vario: creación directa, expropiación, adquisición de una fracción del capital de empresas preexistentes, etc.

Las empresas públicas están sometidas a un régimen jurídico especial: escapan a las reglas de dominio público, no detectan las prerrogativas del poder público, sus bienes son susceptibles de embargo, su personal no pertenece a la función pública, sus litigios son resueltos por la jurisdicción ordinaria. Las empresas nacionales se crean mediante ley y el Ministerio de Hacienda detenta amplias facultades en relación con la gestión de las participaciones públicas. La tutela estatal se manifiesta en el nombramiento de los directivos, en la retención de poderes de decisión, en la previa aprobación de ciertas decisiones.

Tras una referencia al Estatuto general de las empresas públicas, concluye el autor poniendo de relieve la contribución de las empresas nacionales a la expansión de la economía francesa, los brillantes resultados de orden técnico obtenidos, aun cuando en el plano social no se haya renovado la atmósfera de las relaciones laborales y en el orden financiero los resultados hayan sido mediocres.

J. O. M.