

RESEÑA DE LIBROS (*)

G. LEIBHOLZ: «El legislador, como amenaza para la libertad en el moderno Estado democrático de partidos». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 137, septiembre-octubre 1964, pp. 5-16.

Entre los peligros modernos que amenazan la libertad, se cuenta el del propio poder legislativo. Para comprender bien esta afirmación hay que partir del supuesto de preeminencia que acompaña a aquél: en

todos los ámbitos del derecho son las leyes las que encarnan la normativa jurídico-política decisiva para la vida de la comunidad; obligan y condicionan a los demás órganos del Estado y no pueden ser derogadas sino por otras leyes posteriores. Y hay que tener en cuenta la evolución del Parlamento, desde ser colaborador de la Corona y Cámara Alta en la tarea legislativa—aparte de defensor cualificado de las libertades individuales—hasta convertirse de hecho, en virtud de un proceso democratizador e igualitario de la vida política y social que ha privado a la Corona y al presidente de la Cáma-

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

ra Alta—allí donde todavía subsisten—de su anterior poder legislativo, en el único órgano detentador de éste. Por si fuera poco, los poderes del Parlamento se han reforzado con la figura del Gobierno parlamentario.

Roto el esquema representativo anterior y aislado el individuo en su nada ante el todopoderoso Estado han surgido los partidos políticos, aparte otras organizaciones de índole monopolizadora, que son los que dominan hoy los parlamentos. Y es de ellos de donde nace la amenaza a la libertad individual aludida anteriormente. Curiosamente, cuanto más igualitaria y democrática llega a ser la vida política, cuanto más se perfecciona el Estado en materia de legislación social, prestaciones y beneficencia, más amanzada se encuentra la libertad de los individuos.

A. Book: «Un peculiare tipo di Amministrazione centrale dello Stato: il Ministero delle Partecipazione statali». *La Scienza e la Tecnica de la Organizzazione nella Pubblica Amministrazione*, núm. 2, abril-junio 1964, pp. 260-288.

Característica fundamental de todo grupo organizado es la existencia de una cabeza responsable que debe, a su vez, delegar en los sucesivos escalones la autoridad necesaria para conducir el grupo humano a la consecución de los fines previstos.

Fué muy discutida la organización que debía darse al Ministerio de Participaciones estatales. La que se dió finalmente fué, en líneas generales, la siguiente: del ministro dependen el subsecretario—con su secretaría—, el Gabinete y la Secretaría particu-

lar. Del Gabinete depende la Inspección, y de ésta, dos grandes servicios: el de Asuntos Administrativos y Personal, por un lado, y el de Asuntos Económicos, por otro.

Es en la estructuración de estos últimos donde realmente se plantean los problemas organizativos del departamento. Para ser más exactos, en la estructura del servicio auténticamente operativo: el de Asuntos Económicos. El autor, tras de analizar la organización en serie y en paralelo y las ventajas e inconvenientes de una y otra, y teniendo en cuenta que la mayor parte de la actividad del ministerio es de estudio (programación, vigilancia y control de resultados), concluye que el sistema más adecuado es el de la organización en paralelo. Propone la división en diez sectores, que van desde el que se ocupa de la minería al que lo hace de las actividades menores; dividiendo la actividad ejercida sobre cada uno de ellos en ocho fases, siendo la primera la del estudio de los mercados interiores e internacionales y la octava el examen de cuentas.

L. P. LIEVOIS: «Les conditions d'une vraie délégation des pouvoirs». *CNOF*, marzo 1965, pp. 35-39.

Dice Carrel: «La sociedad moderna, engendrada por la ciencia y la tecnología, crea unas condiciones de vida en las que la vida del individuo y la raza se hacen imposibles.» El hombre tiene unas necesidades físicas de conservación y desarrollo y unas necesidades psicológicas para la expansión de su «yo». Estas dos tendencias, que coexisten y tienden a ser satisfechas, encuentran límites

provenientes del interior o del exterior; pero mientras que la materia obedece impulsada por fuerzas exclusivamente mecánicas, el hombre puede motivar su actuación alcanzando en el acto definitivo satisfacción o frustración que entraña una reacción tendente a restablecer el equilibrio perdido.

Los técnicos del confort material son incapaces de procurar la satisfacción intelectual, pues no van más allá de la satisfacción de las necesidades físicas. Sin embargo, hay una solución al problema de la convergencia de lo humano y lo económico. Todas las instituciones de la empresa deben ser concebidas sobre una noción de productividad que se base sobre las necesidades de conservación y desarrollo de los individuos, liberando los talentos y energías de los hombres de manera que se satisfagan a la vez las exigencias de la producción y las de la persona humana.

WALTER G. HALSET: «The paradoxes of Public Administration». *Public Personnel Review*, abril 1965, páginas 66-70.

Una característica de los técnicos-ingenieros, físicos, químicos—que entran al servicio de la Administración pública consiste en el desconocimiento del mundo y de las reglas del arte de la organización administrativa. Sea cual fuere la razón por la que el científico entra al servicio de la Administración, su actitud profesional se caracteriza frecuentemente por un alto nivel de lealtad profesional reforzada por la actividad de sus asociaciones profesionales. Pues bien, la frustración entre tales em-

pleados públicos es común y constituye un problema de creciente importancia en una Administración intensamente económica cual es la Administración actual.

Una toma de posición ante el problema implica la adopción de un programa de asistencia que facilite la comprensión de las circunstancias que rodean el desempeño de la función y el puesto de trabajo del científico. Tal programa consistiría en: determinar y examinar cuáles son las fuerzas que constituyen y contribuyen al proceso de gobierno, revisar el sistema de valores subyacentes en la función gubernamental, y una vez inventariadas fuerzas y sistemas de valores, ponerles en relación con las responsabilidades del administrador público.

MADELEINE GRAWITZ: «Réflexions sur les sondages d'opinion». *Recueil Dalloz - Strey*, 3 marzo 1965, páginas 45-50.

La gran precisión de los sondeos de opinión efectuados en los Estados Unidos, conjugado con la velocidad operativa de las máquinas modernas, ha permitido obtener predicciones de gran exactitud en tiempos límites. Por ello, es de preveer que los Gobiernos usen copiosamente en el futuro de este manómetro de la opinión pública.

Dejando de lado aspectos técnicos y cualitativos, desde el punto de vista cualitativo y humano, es necesario plantearse el problema de cuál es el alcance del nuevo medio de información y, sobre todo, cuál es la naturaleza de la opinión expresada y descubierta de esta manera y cuándo y cómo conviene consultarla

y seguirla, lo que en definitiva consiste en determinar el puesto del sondeo de opinión dentro de un régimen democrático. Sobre estas consideraciones y sobre las que giran en torno a las relaciones entre sondeo de opinión y referéndum, al sondeo en cuanto ejemplo de la insuficiencia de una concepción puramente formal de la democracia y a la reglamentación de los sondeos de opinión, se extiende el artículo de Madeleine Grawitz.

J. ARDOINO: «L'information dans l'entreprise. Son contenu». *L'étude du travail*, marzo 1965, pp. 33-35.

¿Qué informaciones deben ser difundidas? ¿Cuál es el grado de su importancia? He aquí una lista, no exhaustiva, de temas de información:

a) *Información vertical ascendente*:

- Manera en que el personal se representa la organización y percibe la jerarquía.
- Cuestiones que se plantea el personal.
- Lo que pasa en el resto de los servicios al mismo nivel jerárquico.
- Sobre qué funda cada uno su su resistencia al cambio.
- Lo que cada uno piensa y los niveles de aspiración en cada uno de los escalones jerárquicos.

b) *Información vertical descendente y restante información horizontal u oblicua*:

- La organización actual de la empresa, su origen, razón de ser, organigrama, medios de comunicación, servicios.

- Los cuadros de mando, su personalidad y prestigio.
- Funciones que se realizan.
- Política general empresarial.
- Lo que se espera de colaboradores y empleados.
- Método de reclutamiento, formación y perfeccionamiento de personal.
- Ventajas sociales, seguridad social, remuneración.
- Gestión financiera, vida sindical, etc.

BRIAN R. KAY: «Rolecentrism: Potential Source of conflict and communication failure». *Personnel Administration*, enero-febrero 1965, pp. 20-25.

En todas las lenguas existe alguna expresión que indica la preocupación del hombre por preservar su autonomía. Con el término «rolecentrismo» se quiere indicar una preocupación o toma de conciencia del propio «role», que se encuentra afectado y en cierta manera evaluado por el impacto causado por otros «roles» sobre el propio. Un ejemplo: «Los tests confirman los diagnósticos de los siquiátras», escribió un sicólogo después de aplicar una batería de tests. «Los sicólogos estarán o no de acuerdo con los diagnósticos de los siquiátras, pero nunca los confirman», replicó inmediatamente el siquiátra.

El modo cómo se penetran y coexisten los cometidos respectivos en una organización, es básico para la productividad, para la posibilidad de introducir cambios y, en general, para la existencia de una organización saneada. Por ello, los administradores deben confeccionar progra-

mas que permitan incrementar en su personal la comprensión de los distintos cometidos.

HAROLD S. SHARP: «Guides to better Speeches». *Supervisory management*, enero 1965, pp. 43-48.

Uno de los más importantes medios de comunicación en la Administración es el discurso. Quien habla públicamente debe tener en cuenta las siguientes guías: Ma de conocer a fondo lo que va a decir. Supone esto un cuidadoso planeamiento de los puntos básicos a tratar, una previa recopilación de material, un progreso lógico en la exposición de las ideas. Ha de asegurarse un buen comienzo, ya que la primera impresión es importante, si no decisiva. Debe proyectar la voz, impostarla sin gritar, enunciando claramente, dirigiéndose a todo el auditorio, manteniéndose en contacto directo con el público y hablando pausadamente. Puede ilustrar las ideas, dando ejemplos concretos y breves. Debe usar medios visuales cuando es posible. Ha de buscar una conclusión, hacer un sumario de lo expuesto, condensando y enunciando las principales ideas desarrolladas y no debe extenderse fuera del tiempo previsto.

SALVATORE RIZZA: «I contratti di diritto pubblico». *Nuova Rassegna*, número 17, septiembre 1964, páginas 1923-1924.

Tras no pocas vacilaciones históricas, parte de la doctrina italiana más reciente acaba admitiendo la figura del contrato de derecho público, aunque sin hallar una línea de lógica jurídica que clarifique por

completo su naturaleza. Para el autor, en cambio, la imposibilidad de aplicar al sujeto privado la *exceptio inadempti contractus*, debiendo acudir a que la Administración revoque su primera declaración de voluntad mediante un nuevo acto formal, son signo inequívoco del carácter no contractual de estas relaciones.

Los más claros ejemplos de esta clase de contratos—para los autores que los admiten—son los conciertos fiscales, la relación de público empleo y la indemnización por expropiación. Para el autor tales figuras constituyen un caso típico de manifestación del poder administrativo, que es capaz de constituir—por su propia y exclusiva virtud—una relación a la que el particular sólo puede adherirse o dejar de hacerlo. Tal adhesión funciona simplemente como condición de eficacia y presupuesto de legitimidad del consiguiente acto administrativo. En apoyo de su tesis invoca los textos unificados de los conciertos fiscales (1958) y de la función pública (1957).

Respecto a las concesiones administrativas, el autor, siguiendo a Zanobini, distingue un primer acto unilateral de la Administración, del que nació una relación de derecho privado con todas sus consecuencias.

JACQUES MOREAU: «De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel. Contribution à l'étude des rapports entre la police administrative et contrat». *Droit Administratif*, enero 1965, pp. 3-18.

Un contrato, aun cuando sea administrativo, supone el acuerdo de dos voluntades; por el contrario, la

policía administrativa emana de una competencia unilateral y se manifiesta en la facultad de emitir un acto jurídicamente obligatorio creado por una sola voluntad. Ahora bien, la existencia de un contrato concluido entre la Administración y un particular, ¿impide a la Administración, cuando actúa como autoridad de policía, ejercer normalmente sus competencias unilaterales si el orden público está amenazado?

Tal problema puede recibir diversas soluciones: persistencia, disminución o paralización completa de los poderes de policía, y ha dado lugar a numerosos estudios doctrinales y a una abundante jurisprudencia contenciosa, cuyas líneas generales se analizan en el ensayo de Jacques Moreau. Puede resumirse en una tendencia a prohibir a las autoridades de policía el uso de las técnicas contractuales en el ejercicio de sus competencias, bajo la sanción de nulidad de los contratos en los que se haga renuncia o se transija sobre poderes de policía. El fundamento de tales prohibiciones está en los caracteres intrínsecos de la competencia de policía administrativa y en los incidentes naturales del mecanismo contractual.

J. GONZÁLEZ PÉREZ: «Los recursos contra el acuerdo de inclusión en el registro municipal de solares.» *El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 1, enero 1965, pp. 5-9.

A la entrada en vigor de la ley de Procedimiento administrativo surgió el problema de la subsistencia o no del recurso de reposición, espe-

cialmente en la esfera local. El autor se inclina por la tesis negativa en base a las siguientes razones:

a) En principio, los actos de los órganos de las entidades locales agotan la vía administrativa.

b) Cuando se admite el recurso de alzada ante órganos del Estado, tal recurso entra en la regulación de la ley de Procedimiento.

A mayor abundamiento, el reglamento de 1964, al ocuparse únicamente del recurso de alzada, viene a confirmar que sólo éste subsiste.

El régimen general de este recurso de alzada es el contenido en los artículos 122-125 de la ley de Procedimiento. Sus especialidades se refieren a los requisitos y al procedimiento.

Los requisitos afectan a los sujetos y al objeto. Entre los primeros tenemos al órgano administrativo—que puede ser la Comisión Provincial de Urbanismo o el Ministerio de la Vivienda, según los casos—y al recurrente; para el autor sigue en vigor, pese a la ley de lo Contencioso, el artículo 223 de la ley del Suelo, que confiere una verdadera acción pública para su defensa. Las especialidades por razón del objeto afectan a los actos recurribles, a los motivos del recurso y al plazo del mismo.

El procedimiento es el normal, siéndole de aplicación las reglas del silencio administrativo.

En cuanto a los efectos del recurso, su interposición no suspende—normalmente—la ejecución del acto; su resolución puede anular el acto objeto del recurso y, en todo caso, agota la vía administrativa y abre la contenciosa.