

## RESUMEN DE REVISTAS

Por A. O. C. y G. L.

### I. Teoría del Derecho

VILLAR PALASÍ, JOSÉ LUIS: *El perenne milagro del Derecho*. «Atlántida», mayo-junio 1963, núm. 3, páginas 333-336.

El autor enumera los distintos ángulos desde los cuales puede ser objeto de estudio el orden jurídico, centrándolo en la tesis de que el proceso dinámico e ininterrumpido de estructura, orden normativo y estructura hace del Derecho un *ordo ordinans ordinem*. El Derecho es un fenómeno surgido de la sociedad y que vuelve de nuevo a la misma.

Del Derecho, como simple ordenamiento total, como agregado normativo, puede a su vez hablarse en múltiples sentidos. Insiste en la dificultad de que *unitas in magna varietate*, de la cual afirma que no es problema sólo de nuestro tiempo, por cuanto existe un constante movimiento pendular en la historia desde la proliferación a la recopilación, produciéndose ésta cuando el problema de la *reductio ad unum* deviene ya insoluble. Cuando se plantea ya el problema en términos generales, el principio de la unidad del ordenamiento jurídico se presenta en una doble relación lógica frente a la Ciencia del Derecho; tan pronto

como axioma, tan pronto como postulado del trabajo jurídico. Funciona como axioma allí donde se encuentra la unidad del ordenamiento más o menos aparente. Por el contrario, funciona como postulado cuando sólo el trabajo del jurista es el que hace aflorar la unidad del ordenamiento, superando las contradicciones, aplicando el principio de analogía o forzando interpretaciones para poner el mundo de la norma positiva en el lecho de Procusto de la unidad.

Examina a continuación la inspiración racionalista que aboca un doble juego de consecuencias: una primera, la inspiradora del movimiento codificador; la segunda, es la rabiosa racionalización del principio de unidad del ordenamiento que se intenta construir incluso con la lógica matemática.

El perenne milagro del Derecho no se produce solamente por el principio forzado de unidad del ordenamiento, sino también por otro axioma, que a su vez es postulado: el de carácter de perfección, que supera otra aporía aún más complicada; el problema de las lagunas de la Ley que se admiten, sin admitirse su lógica consecuencia, que serían las lagunas del ordenamiento jurídico.

Termina señalando que, a la postre, el mundo del Derecho oscila así entre esas dos aporías: el principio de unidad y el principio de cumplimiento. Es justamente esta contradicción la que produce la dinámica del Derecho, su ajuste a la realidad, su sentido de justicia y su auténtica eficacia. A fin de cuentas, entre la parte lógica e ilógica del mundo del Derecho que contempla el jurista moderno, lo que nos importa —afirma— es la consecuencia social de la aplicación de la norma y no su construcción lógica.

## II. Ciencia de la Administración

L'ABED, L.: *La renaissance de la science administrative en France*. «Revista Internacional de Ciencias Administrativas», 1963, vol. XXIX, núm. 1, pp. 59-63.

La separación de los estudios jurídicos de los no jurídicos en la formación administrativa francesa fué ciertamente causa de ineficacia, porque se perdió la indispensable interpretación de ideas. Desde hace una centuria se viene estudiando la Administración pública en Francia partiendo de un ángulo casi exclusivamente jurídico. La consecuencia ha sido un desarrollo sorprendente del Derecho Administrativo, mas también un abandono del estudio no jurídico de la Administración pública, aun cuando se encuentran en Francia algunas obras que constituyen verdaderos títulos de nobleza.

Todas las obras que tratan en la actualidad de la estructura y gestión de la Administración pública corresponden a expertos en administración de empresas, discípulos de Fayol.

El autor concluye con un examen de la labor que ha asumido la Escuela Práctica de Altos Estudios de París, citando los esfuerzos que lleva a cabo para sistematizar la ciencia administrativa, así como el grupo de trabajo bajo la presidencia del profesor Langrod, cuya misión principal será la elaboración de un Tratado de Introducción a la Ciencia Administrativa.

☆

GAMBERINI, VITTORIO: *Autonomia de la scienza dell'amministrazione*. «Organizzazioni Scientifica e Tecnica Amministrativa», núms. 3-4, marzo-abril 1962.

El autor, en el capítulo I, parte de la afirmación de que los principios

por los que suele justificarse una nueva ciencia son los siguientes:

1. Novedad orgánica de la materia.
2. Particularidades de los principios generales.
3. Confluencia en la nueva ciencia de principios debidos a nuevas exigencias.

La Ciencia de la Administración responde a una modificada estructura económica y a nuevos instrumentos sociales, a nuevos argumentos que hay que estudiar. El estudio de éstos dará lugar después a la elaboración de nuevos principios generales, los cuales deberán coordinarse y sistematizarse para que puedan ser enseñados y utilizados.

La Ciencia de la Administración, que en muchos aspectos corresponde a la ordenación racional del trabajo o a la productividad del trabajo, representa un factor indispensable de la producción de los servicios, sobre todo en un país como el nuestro, en el que aún queda muchísimo por hacer y rehacer en el campo de la vida económica y social, con medios limitados. En estas condiciones, la Ciencia de la Administración debe ser la guía mediante la cual se precisen o elaboren aquellos principios que pueden traducirse en el arte de bien administrar.

El autor examina en el capítulo II la autonomía de la Ciencia de la Administración desde el punto de vista científico, tratando de determinar el objeto de la misma. Reconoce que no es fácil dar con una definición exacta del concepto y del objeto de la misma, si bien posee principios propios y distintos del concepto general común a las otras disciplinas del Derecho Administrativo.

El estudio de la Ciencia de la Administración presupone de hecho un

adecuado conocimiento de la teoría de la organización y de la técnica administrativa. Considera a aquélla como un complejo sistemático de principios que disciplinan la estructura y la actuación de la Administración pública, facilitando las normas mediante las cuales su actividad puede lograr la mayor eficacia posible. Encuadrarla como disciplina dentro del Derecho Administrativo, aun cuando considera que sus normas se organizan en un sistema propio distinto del de aquél. Constituye una rama distinta de la Ciencia del Derecho Administrativo por poseer un vasto campo propio de indagación, adecuado a la investigación y elaboración de principios propios.

En el capítulo III, el autor expone algunos principios de la Teoría de la Organización de la Administración pública, de los cuales sostiene que pueden ser ordenados en un sistema como rama de la Ciencia de la Administración.

### III. Teoría de la organización. Descentralización de funciones

GEGNACORSI, GIANNI: *Genesi, evoluzione ed importanza della funzione di Staff in un'organizzazione integrata*. «Produttività», abril 1963, núm. 4, pp. 15-19.

La oficina staff es un órgano de consulta de la Dirección en el desempeño de las funciones más importantes de la organización y, en particular, en la elaboración de su política. El autor analiza su estructura y su competencia, dedicando un estudio particular a los tipos de comunicaciones que son propios de la misma.

LUM, MERRITT: *How to lead a small Meeting and Get the most out of it.* «Supervisory Management», 1963, volumen VIII, núm. 3, págs. 47-49.

El autor estudia el tipo más común de reuniones en la organización, así como sus objetivos diversos. El dirigente debe establecer el objetivo de modo claro, conciso y en términos del propio interés del grupo. Cuando la materia a discutir es complicada, los gráficos secuenciales son muy útiles. El éxito de estas reuniones recae principalmente sobre el dirigente, el cual debe anotar en una pizarra una serie de criterios constructivos a fin de evitar la pérdida inútil de tiempo y el tratar otras materias ajenas a la reunión.

El directivo debe tener cuidado en no expresar sus propias ideas hasta el final de la reunión y moderar su personal oratoria, que cuando es muy enérgica suele producir desaliento en los demás.

Cuando en una reunión se trata de proponer una nueva idea, el directivo deberá cuidar el planteamiento de la técnica adecuada, presentando primero el problema y la propuesta de solución al mismo, para sondear seguidamente la aceptación o repulsión por parte del grupo.

★

GROSSMAN, HOWARD J., Y COX, ROBERT A.: *Coordination: Teamwork in a small Community.* «Public Administration Review», marzo 1963, vol. XXIII, núm. 1, págs. 35-39.

Este artículo ilustra el modo en que una unidad pequeña pudo coordinar los esfuerzos de los organismos federales, estatales y del condado, así como de los grupos voluntarios

de ciudadanos para solventar los problemas de la comunidad. Los autores creen que el estudio del caso facilita algunos de los elementos más significativos de la coordinación adecuada.

★

PISSINI, IVANCE: *Il decentramento funzionale.* «Burocrazia», junio 1963, núm. 6, págs. 203-210.

Estudia el autor el artículo 97 de la Constitución italiana, que establece, entre otras cosas, la esfera de competencia, atribuciones y responsabilidades propias del funcionario, así como la legislación anterior a dicha Constitución, con énfasis especial en la descentralización de funciones.

Termina el artículo con una interpretación del acto vinculante, del acto preliminar y del acto instructorio, distinguiendo entre los primeros los no discrecionales o ejecutivos, y los discrecionales, en los textos legales en que se trata de los mismos.

#### IV. Técnica y modos de actuación administrativa

VALENTINE, RAYMOND: *The seven deadly sins of supervision.* «Supervisory Management», febrero 1963, 5 págs.

Los siete pecados capitales del supervisor son para el autor los siguientes:

- 1) Empleo de un control demasiado severo.
- 2) Ser poco claro.
- 3) Ser contradictorio.
- 4) Ignorar la eficacia de sus empleados.
- 5) Hacer favoritismos.

6) Ser demasiado conservador.

7) Abusar de sus privilegios, los cuales provocan una baja moral, rendimiento pobre, desperdicio de talentos, etc.

★

*Un esempio di retribuzione ad incentivo del lavoro dattilografico.* «Il Dirigente Amministrativo», marzo 1963, núm. 3, págs. 167-169.

Se examina en este artículo el sistema Riker para la retribución con incentivos de las audiomecanógrafas pertenecientes a un centro mecanográfico. El sistema se basa en la medición del rendimiento de las mecanógrafas mediante un rígido horario en razón del número de renglones por hora. La longitud media del renglón se considera que es de nueve palabras. En el presente artículo se detallan los cálculos necesarios para el establecimiento del punto premio.

## V. Funcionarios

FRACASI, ALFREDO: *Teorie sui limiti del dovere di obbedienza degli impiegati civile dello Stato.* «Burocrazia», núm. 11, noviembre 1962, páginas 375-377.

El autor empieza por destacar que todos los tratadistas de Derecho Administrativo están de acuerdo con el principio general de obediencia debida al superior jerárquico, pero no con los límites de este deber. La controversia y los pareceres opuestos de los estudiosos en la materia han dado lugar a varias teorías, y el problema, aunque tratado ampliamente, no ha encontrado aún una solución del todo segura y satisfactoria. De ahí que la legislación, no sólo la nuestra—dice el autor—, sino la de todos los países

civilizados, no haya sido siempre explícita sobre el problema. Se ha afirmado que normativamente el inferior está sujeto a obediencia con respecto a aquellas órdenes que se refieren al empleo (fuera de la oficina no hay superior ni inferior jerárquico).

Tal obligatoriedad se ha querido justificar con el peligro en caso contrario de ver caer la Administración en la anarquía: teoría de la obediencia absoluta. Tal teoría, evidentemente contraria al Derecho, ha sido acogida por escritores modernos como Ferraris, quien afirma que para el buen funcionamiento de la Administración no debe concederse al inferior el investigar, ni mucho menos el examinar, la legitimidad de la orden. El sistema—aclara el autor—podría justificarse en el Estado absoluto, en el que la voluntad del soberano es ley para los funcionarios, representantes del poder absoluto.

Con el Estado moderno constitucional y de derecho se ha afirmado el principio diverso y opuesto: la voluntad de la ley, se ha dicho, es superior a cualquiera otra autoridad y debe prevalecer; por tanto, cuando un empleado advierte discordancia y oposición entre la orden recibida y la ley tiene no sólo la facultad, sino el deber, de negar la obediencia: teoría del examen pleno y absoluto, fundada en un principio justo e ineludible. Ha tenido muchos y válidos sostenedores, como Orlando, Lessona y Meucci. Mas las señaladas dificultades e inconvenientes en orden práctico a que daba lugar dicho sistema aconsejaron atemperarlo, y así, de la teoría del examen pleno o sustancial se pasó a la teoría del examen formal, en base a la cual el interior debe sólo asegurarse de que la orden ha emanado de autoridad competente para ejecutarla y que esto sea mandado en la forma querida por la ley.

El autor examina la norma de Contabilidad general del Estado del artículo 64 y si es oportuno extenderla a los demás funcionarios, resumiendo, por último, la solución dada al problema del deber de obediencia en otros países, entre ellos España.

☆

VILLA, LUIS ENRIQUE DE LA: *La previsión social mutualista de los funcionarios públicos del Estado*. «Revista de Administración Pública», enero-abril 1963, núm. 40, pág. 121 y siguientes.

De las manifestaciones de previsión social a favor de los funcionarios públicos del Estado, el ensayo se ciñe exclusivamente a las de carácter mutualista.

De este modo, el fenómeno del aseguramiento mutualista se estudia en su génesis—a través de la diferenciación de dos grandes períodos y de seis fases dentro del primero—, en su panorama actual y en su significado, resaltando, respectivamente, la importancia y necesidad de las Mutualidades en la cobertura de riesgos sociales, la multiplicidad de entidades mutualistas funcionantes en el sistema español y, por último, la esencia misma de la Mutualidad.

Seguidamente se consideran los criterios de calificación de Montepios y Mutualidades de funcionarios, definiéndolos, precisando su naturaleza jurídica y resumiendo sus características más sobresalientes. A este apartado sigue el central del estudio, consistente en la aplicación al sector de la previsión social de los funcionarios públicos, de la original teoría de

la relación jurídica de seguro social, analizada tanto dinámica—nacimiento, desarrollo y extinción— como estáticamente—sujetos, objeto, contenido, causa o principio configurador.

Al final se exponen sistemáticamente algunas ideas sobre la procedencia y criterios para la revisión y reforma del sistema actualmente vigente.

☆

CORSON, JOHN J.: *Equipping Men for Career Growth in the Public Service*. «Public Administration Review», marzo 1963, vol. XXIII, número 1, págs. 1-9.

Trátase de una nueva valoración de las enseñanzas previas al ingreso en la Administración pública, así como de la formación posterior requerida para los altos funcionarios.

El autor manifiesta que esas enseñanzas deben reelaborarse a fin de que satisfagan los niveles progresivos de conocimientos que exige el servicio público, a medida que los altos funcionarios ascienden en la escala administrativa.

Concluye sosteniendo que en lo militar las necesidades de los oficiales están estudiadas sobre la base de toda su carrera. Un sistema de escuelas permite al oficial adquirir en todo estadio de su carrera los conocimientos adicionales que para el mismo requiera. Ya es hora de que el funcionario civil de carrera reciba una similar atención en cuanto a sus ascensos. Su competencia será afirmada con una visión similar en su preparación, si se considera toda su carrera y el interés público a que sirve.