

RESEÑA DE LIBROS (*)

GASTON BERGER: *Traité pratique d'analyse du caractère*. París. Presses Universitaires de France, 6.ª ed., 1963, 250 pp.

Tras referirse a las diferencias entre carácter y personalidad término de mayor amplitud este último que abarca tanto al carácter como a las aptitudes, apariencia social e historia personal, externa e íntima del indi-

viduo, Gaston Berger profundiza y completa aquella clasificación caracterológica que llevaron a cabo Heymans y Wiersma y que René Le Senne recogió y popularizó.

A tal efecto analiza Berger el alcance y contenido de los tres factores caracterológicos determinantes: emotividad, actividad y secundariedad y los principales rasgos de los ocho tipos que del juego de los tres factores señalados se deducen: nerviosos, sentimentales, pasionales, coléricos, flemáticos, sanguíneos, amorosos y apáticos.

El estudio abstracto de cada uno

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

de estos tipos se perfecciona por referencia a diversos factores complementarios: amplitud o estrechez del campo de conciencia, polaridad, avidez, intereses sensoriales, pasión intelectual y ternura.

Acompaña al libro un *test* caracterológico con 99 preguntas, comentadas y glosadas cada una de ellas por el autor que facilita también normas de conducta para la aplicación del mismo.—J. O. M.

TULLIO ZAGO: *Attività amministrativa e attività politica del potere esecutivo*. Milán, 1963, ed. Dott. A. Giuffrè, 128 pp.

La oposición existente entre el artículo 31, T. U. de las leyes sobre el Consejo de Estado, de 26 de junio de 1924 (que establecen la no admisibilidad del recurso jurisdiccional si se trata de actos o resoluciones emanados por el Gobierno en el ejercicio del poder político), y el artículo 113 de la Constitución republicana, entrada en vigor el 1 de enero de 1948 (que señala la tutela jurisdiccional contra los actos de la Administración pública sin limitación de medios de impugnación y de categorías de actos), justifica que el autor examine la naturaleza de la actividad política y de la administrativa.

Tras analizar y criticar las diversas teorías formuladas sobre el acto político, pasa Zago a considerar el punto central de la cuestión: la determinación del concepto de actividad política, que para el autor consiste en «voluntad de unión entre los hombres», la que constituye el fundamento y la justificación de los tres poderes del Estado moderno. Esta

voluntad política se encuentra por ello presente en los actos administrativos, tanto en los que el autor determina «generales, intermedios o preparatorios» (de carácter normativo), como en los «concluyentes» (ejecutivos), hallándose igualmente en todas las manifestaciones de la discrecionalidad (técnica o administrativa), así como en cualquier manifestación del espíritu de iniciativa de la Administración. Y ello es así porque la actividad política y la administrativa no son sino dos momentos o aspectos siempre presentes en cualquier manifestación administrativa: la primera consiste en la elaboración de fines e individuación de medios, de carácter primario, mientras que la actividad administrativa elabora los fines y medios sucesivos y finales; entre ambas existe sólo una diferencia de grado, ya que son inescindibles en la unidad del obrar humano en orden al fin supremo del bienestar público.

En conclusión, no pueden distinguirse los actos políticos de los administrativos con criterios que miren a seccionar la actividad del poder ejecutivo en sentido horizontal, por sectores, o en sentido formal, ya que en toda la compleja actividad del poder ejecutivo se combinan los aspectos interiores y subjetivos con los exteriores y aplicativos. Y sucede que unas veces los primeros son más visibles y parecen prevalecer sobre los segundos, y otras veces sucede lo contrario.

A la luz de estas consideraciones examina Zago en la parte final de su trabajo la contradicción antes expuesta, concluyendo que el artículo 31 T. U. es constitucionalmente ilegítimo y debe entenderse abrogado desde 1 de enero de 1948.—R. V.

KARL ZEIDLER: *Implicaciones jurídicas de la mecanización administrativa*. «Estudios Administrativos». Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Madrid, 1964. 72 pp.

El objeto de este estudio se centra en la relación entre la tecnificación de la Administración y el Derecho Administrativo. La cuestión de si el uso de máquinas modernas en el ejercicio de la función administrativa plantea nuevos problemas al Derecho administrativo impone una consideración de las bases sobre las que éste descansa y, concretamente, exige destacar el aspecto humano del mismo.

Partiendo de aquí, el autor analiza la influencia de las máquinas sobre la actividad de ejecución de la ley, distinguiendo los instrumentos técnicos que no tienen relevancia jurídica de aquellos otros que, por estar casi emancipados del hombre, poseen una relativa autonomía y se otorga relevancia jurídica a su utilización.

Por efecto de estos últimos, el acto administrativo clásico experimenta una modificación tal que pierde su unidad, debiéndose distinguir en él la «actuación administrativa»—término que alude a la actuación del funcionario oculto tras la máquina—del «producto administrativo» o parte realizada a máquina y sustraída a la responsabilidad y control del funcionario. Ambos elementos forman el concepto de acto administrativo y su importancia varía según nos hallemos en la esfera de la Administración reglada o de la Administración discrecional.

Pero los problemas jurídicos derivados de la tecnificación no afectan sólo al Derecho administrativo en la

amplitud considerada, sino que también repercuten sobre la legislación, sobre las tendencias descentralizadas y, dentro del Estado federal, sobre la distribución de competencias entre la Federación y los Estados. A estas cuestiones se refiere Zeidler en el último capítulo de su ensayo.—F. O.

A. H. HANSON: *Managerial problems in Public Enterprise*. Asia Publishing House. Nueva York, 1962. 148 páginas.

Contiene el presente libro una serie de conferencias celebradas en Nueva Delhi (India), en las que su autor discute, entre otros problemas, los referentes a la naturaleza y concepto de las empresas públicas y la necesidad de un estatuto especial para las mismas acorde con su finalidad (producir bienes y servicios a costes mínimos para fines públicos), necesidad de un régimen especial que evite la excesiva formalización propia del control ministerial y de la supervisión parlamentaria, necesidad de delimitar una serie de conceptos afines, pero diferentes (empresa estatal, corporación pública, empresa pública en sentido estricto), que dan lugar a errores muy generalizados.

Se examina asimismo: la pertinencia de que la dirección y gestión de las empresas públicas corresponda a un órgano colegiado—*board*—con funciones predominantemente de policía; los problemas que plantean la aplicación de los principios ya clásicos de dirección y organización (*staff* y *line*, desconcentración, sistema de comunicaciones, etc.) a la realidad de la organización de las empresas públicas; la posibilidad de

crear unos comités que lleven a cabo una actividad de control de la productividad; la consideración de las empresas públicas desde el punto de vista comercial y problemas que ello plantea, etc.—J. O. M.

AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (A. I. D.): *Modernización de la administración de presupuestos gubernamentales*. Méjico, 1963, 118 pp.

Existen muchos elementos y técnicas para mejorar la administración del presupuesto, y esta monografía estudia cómo pueden emplearse tales medios para que contribuyan mejor al avance económico y social de los países en vías de desarrollo. Instrumento de política fiscal y de planificación del desarrollo, el presupuesto puede y debe influir decisivamente en el progreso económico de un país.

Precisados los obstáculos a una reforma presupuestaria y los medios de acceso a la misma, se especifican los fundamentos esenciales de un sistema presupuestario efectivo: base legal definida y realista, amplitud de contenido, clasificación y organización de datos y estrecha relación con los procesos contables y fiscales que gobiernan su ejecución. En cuanto al órgano encargado del presupuesto, se analizan su emplazamiento, su organización y funciones y su relación con los diferentes departamentos.

Se examinan las técnicas de administración del presupuesto refiriéndolas a dos momentos: formulación y ejecución, punto este último en el cual se destacan el aspecto concerniente al control y el relacionado con la flexibilidad del plan.

La monografía concluye con un estudio sobre la ayuda técnica para la modernización presupuestaria. Tras establecer la base necesaria para la misma y definir el papel que deben desempeñar los asesores técnicos, determina cómo debe formularse un programa de mejoramiento, y como ejemplo ilustrativo describe el programa de modernización presupuestaria del Gobierno de Tailandia.—F. O.

H. W. R. WADE: *Towards administrative justice*. Universidad de Michigan, 1963. 138 pp.

Esta obra recoge cinco conferencias pronunciadas por H. W. R. Wade en la Universidad de Michigan en octubre de 1961. Supone un intento de, comparando las instituciones inglesas y americanas, estudiar la evolución británica hacia un sistema más perfecto de justicia administrativa que reúna la triple consigna del «Comité Franks»—Publicidad, Justicia e Imparcialidad—por medio del análisis de una serie de figuras institucionales de aparición progresiva.

Dos son los hitos fundamentales que destaca el autor en esta trayectoria: la creación del Consejo de Tribunales, por la Ley de Tribunales e Investigaciones de 1958, y el nacimiento de las «Investigaciones» (*inquiries*). Estas investigaciones, que encierran una auténtica encuesta pública con la finalidad de asesorar a los Ministros en las decisiones que interfieran los derechos de los particulares, surgieron ante la insuficiencia de la responsabilidad ministerial exigida a través de las «interpelaciones» (*questions*) parlamentarias, e incluso ante la poca eficacia de la labor de los Tribunales espe-

ciales ocupados de los asuntos relacionados con los negocios públicos.

En su conjunto, la monografía ofrece un amplio panorama de las transformaciones operadas en el Derecho administrativo inglés, en la búsqueda de una auténtica justicia administrativa. Esta preocupación aparece latente en los recientes debates sobre la posibilidad del trasplante del Ombudsman, tribunal escandinavo—adoptado en Suecia, Dinamarca, Noruega y Nueva Zelanda—competente para informar al Parlamento sobre la mala administración, puesta de manifiesto en forma de decisiones arbitrarias, negligentes o irrazonables.—V. C.

Studi in onore di Silvio Lessona: Università di Bologna. Scuola di Perfezionamento in Scienze Amministrative. Dos vols. Ed. Zanichelli, Bologna, 1963.

Cincuenta y siete trabajos, que desde diversos puntos de vista, personales y nacionales, abordan las más variadas materias administrativas, han sido reunidos por la Universidad de Bolonia como homenaje al que fué fundador y, durante mucho tiempo, Director de la Escuela de Perfeccionamiento en Ciencias Administrativas, Profesor Silvio Lessona. Una simple ojeada al índice es suficiente para advertir la utilidad del conocimiento de la totalidad del contenido de la publicación. Por razones de espacio la reseña se limita a algunos estudios que ofrecen mayor conexión con los temas que habitualmente trata DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA. Voluntariamente se excluye la aportación española, muy numerosa y prestigiada por firmas como las de Alvarez Gendín, García

de Enterria, López Rodó, Garrido Falla, etc., ya que, en general, sus trabajos han aparecido en los últimos años en diversas publicaciones españolas especializadas (*).

T. E. CHESTER AND G. FORSYTH:
Training the administrator of the future; some lessons of a British experiment.

Como indica el propio enunciado, se trata de la exposición de algunas de las conclusiones derivadas de la puesta en práctica de un curso de adiestramiento de funcionarios del Hospital Service británico en la Universidad de Manchester.

El reclutamiento y selección de los candidatos—en número de dieciséis—se realizó entre graduados universitarios y miembros del servicio que hubiesen demostrado ambición y capacidad ganando ascensos y estudiando. El programa de adiestramiento se extiende a lo largo de tres años; el primero, dedicado a la práctica; el segundo, a la teoría, y el tercero, al ejercicio práctico de funciones de gerencia. El programa del año de enseñanza teórica comprende un amplio ciclo de conferencias sobre: 1, Desarrollo, estructura y funcionamiento del Servicio Social Británico; 2, Administración de personal; 3, Economía; 4, Contabilidad pública; 5, Estadística, y 6, Legislación.

En el año último, el candidato está enteramente ocupado en la prestación de servicios de Secretario ad-

(*) Los trabajos que se reseñan a continuación forman parte de los *Studi in onore di Silvio Lessona*. Tal como están puestos ahora parece que son trabajos independientes.

junto de un hospital durante las seis primeras semanas. Después continúa como titular del puesto.

El Profesor Chester, por último, se refiere al papel de la formación universitaria en el adiestramiento para la dirección y gestión administrativas. Se parte del supuesto de que es posible producir administradores para un servicio concreto sobre la base de personas de buena formación general; pero se entiende igualmente que, incluso con todas las ayudas, el estudiante sólo puede acceder a la gerencia por aprendizaje práctico. Esta clase de adiestramiento únicamente puede proporcionarla adecuadamente el propio servicio.

GEORGES LANGROD: *La science de l'Administration Publique* (Esquise historique).

Desde hace siglos, la ciencia de la Administración pública renace constantemente sin que haya logrado implantarse por completo en la familia de las ciencias humanas y se empeña en el penoso deber diario de luchar tenazmente por su existencia, su autonomía y su enseñanza. Se trata de una ciencia concebida siempre como de «segundo grado» o de «superposición», que, para existir, debe encuadrarse formalmente en disciplinas ya constituidas y aceptadas en los medios académicos, como la ciencia del Derecho administrativo, la ciencia política *lato sensu*, la sociología, el derecho constitucional, etcétera. En la actualidad estamos en condiciones de mantener su sustantividad, no sólo por la espectacular extensión de la Administración pública en nuestra época—con la consiguiente extensión y complejidad de sus problemas—, sino porque los co-

nocimientos que la integran han existido en todo tiempo, si bien no sistematizados y vacilantes en los linderos de la ciencia y el arte.

El trabajo se extiende en un amplio recorrido histórico que comienza en lo que pudiera llamarse período prehistórico—manifestaciones de la ciencia de la Administración en la antigüedad—, para pasar después a la exposición clásica a partir del período cameralista o de la ciencia de la policía. En este punto, es objeto de particular estudio, entre otros—Pütter, Von Berg, Moser—, la aportación de Von Justi. Un tercer período—del Estado de Derecho—se inicia con la famosa *Verwaltungslehre*, de Lorenz Von Stein. La ciencia administrativa se hace para Stein una de las fuentes del Derecho administrativo, jugando frente a la idea del Derecho como el concepto correlativo de «la naturaleza de las cosas», fuente particularmente importante cuando se trata de la creación del Derecho nuevo. Derecho administrativo y ciencia de la Administración no son, pues, autónomos entre sí, sino tratamientos correlativos del hecho administrativo: aquél, como «fenómeno legalmente reconocido»; ésta, como «análisis de la Administración en cuanto a función orgánica».

Como subperíodo dentro de la época del Estado de Derecho, estudia la permanencia de la ciencia de la Administración a la sombra del Derecho en diversos países de Europa y América para, por último, enfrentarse con las más recientes directrices de la ciencia administrativa a partir de los trabajos de Taylor y Fayor, dedicando especial atención a las repercusiones de estas doctrinas en los medios científicos franceses.

ANDRÉ MOLITOR: *L'Administration Publique devant l'Avenir.*

Se trata, advierte el propio autor, no tanto de un estudio del porvenir de la Administración como de un intento de fijar los problemas que a la Administración moderna se le plantean cara al futuro. No se trata, pues, de hacer profecías, sino de diagnosticar sobre el estado de la Administración en tres vertientes distintas:

1.^a *La Administración en los países desarrollados*

Presenta un problema básico, cual es la aparición de la revolución técnica, fenómeno de paralelas y tan profundas consecuencias como la revolución industrial, que implica una serie de problemas subsiguientes:

a) La necesidad de continuar en una línea de planificación y programación, sea cual sea el régimen político de que se trate, so pena de exponerse a un retraso nacional.

b) Tendencia hacia una Administración consciente de sus objetivos políticos generales, una vez superada la pasada etapa de empirismo e improvisación.

c) Necesidad creciente de especialización, con el peligro implícito del predominio de los técnicos sobre los políticos y la aparición del espectro de la tecnocracia.

d) Aceleración del ritmo de evolución de los «hechos decisivos» de orden técnico, político, social, etc., lo que exige a la Administración un esfuerzo de permanente puesta a punto, de adopción de las virtudes opuestas a los defectos que ahora se le señalan: pesadez, lentitud, rutina, esclerosis.

e) Por último, acercamiento de la función pública al resto de las fuer-

zas sociales del país, en correspondencia al fenómeno, ya evidente, de la funcionarización general del sector privado.

2.^a *La Administración en los países subdesarrollados*

Su problema administrativo, de enorme amplitud, tiene dos aspectos fundamentales:

a) La necesidad de formación de un cuadro de funcionarios cualificados, dotados de una sólida «ética del servicio público».

b) La puesta a punto de estructuras y procedimientos, cuidando de no trasladar, pura y simplemente, a un país un sistema administrativo válido para otro económica y socialmente más evolucionado. Esta es una operación artificial que entraña graves riesgos y conduce a crueles decepciones.

3.^a *La Administración internacional y supranacional*

Las grandes organizaciones internacionales públicas se presentan ante el científico político-administrativo, ante todo, como una nueva y original expresión de la burocracia. El primer problema de estas administraciones es el del reclutamiento de su personal, su adecuado encuadramiento dentro de la organización y su identificación con los fines de la misma; el segundo problema radica en el reparto de la autoridad, que tiene repercusiones directas sobre la marcha de sus servicios administrativos. Pero, a pesar de estos graves obstáculos, dos cosas parecen como claramente ciertas:

a) Que el fenómeno de la Administración Internacional es irreversible.

b) Que la Administración Internacional será uno de los más importantes soportes de las estructuras públicas futuras.

VIRGIL B. ZIMMERMANN: *Employee instruction as a factor in organizational effectiveness.*

Este artículo es ante todo un ensayo reflexivo sobre las técnicas de adiestramiento de personal en el que, deliberadamente, se huye de aspectos demasiados concretos y particulares.

Partiendo de un amplio concepto de adiestramiento, considerado como toda deliberada utilización de instrumentos de comunicación ejercidos entre los miembros de la organización, tanto como intento de mejorar su preparación y modificar sus conductas como para contribuir a la consecución de los fines de aquéllas, expone los tres tipos principales de adiestramiento usualmente aceptados por la doctrina anglosajona.

Concluye afirmando que está empíricamente probado que ciertas clases de adiestramiento producen notables e inmediatas repercusiones sobre la eficacia de la organización. No obstante, es preciso en cada caso realizar un estudio más detallado para discernir las circunstancias en las que cada una de las mismas puede ser eficaz. Asimismo es evidente que una instrucción llevada a cabo por sistemas de participación y autoformación obtienen resultados más duraderos que la impartición de las enseñanzas por los medios tradicionales.

HENRI PUGET ET JEAN CLAUDE SE-CHE: *La promulgation et la publication des actes législatifs en droit français.*

Dado el auténtico recorte que las disposiciones constitucionales de 4 de octubre de 1958 han significado para el cuadro de materias reservadas a la ley en sentido formal, votada por el Parlamento, y la pararela ampliación del ejercicio de la potestad reglamentaria, los autores del presente artículo estudian la promulgación y publicación no sólo de las Leyes en sentido estricto, sino también de aquellos actos que, aunque emanados del poder ejecutivo, poseen, desde el punto de vista material, carácter legislativo.

Con tal propósito, tras señalar la identidad etimológica de los términos «promulgación» y «publicación», precisan la significación actual de los conceptos que los mismos designan. Por promulgación se entiende el conjunto de operaciones por las que una autoridad cualificada, comprobando la aprobación de una Ley por el Parlamento, ordena que sea ejecutiva; en tanto que la publicación es la difusión de un texto mediante su impresión en una compilación que lo hace vinculante para los administrados.

Sobre esta base se estudian sucesivamente los procesos que la promulgación y publicación entrañan en el vigente Derecho francés, utilizando en ambos casos un mismo esquema de trabajo; operaciones materiales, de una parte, y actos de control subsiguientes, por otra.—M. M. B.