

## RESEÑA DE LIBROS (\*)

Otto Nass: *Reforma administrativa y ciencia de la Administración*. Prólogo de José Luis Villar Palasi. «Estudios Administrativos». Madrid. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1964, 246 pp.

En la Administración contemporánea se observa la crisis histórica y política de sus fundamentos orgáni-

cos. En efecto, el Derecho administrativo ha sido la obra de unos hombres que jamás pretendieron enseñar cómo se administra del mejor modo, sino que estaban orientados exclusivamente hacia el Derecho, tal y como ellos lo concebían: un Derecho al que después llamaron Derecho administrativo. Las construcciones doctrinales de este Derecho, coherentes y sistemáticas, no encuentran un lugar adecuado dentro de la práctica efectiva de la Administración actual, cuya meta no es el conocimiento jurídico, sino la creación práctica.

---

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

Es preciso, pues, según el autor,

superar los moldes del Derecho administrativo para llegar a una teoría de la Administración en la cual el Derecho no sea más que un medio de actuación y no el fin de la Administración. Esto plantea una doble exigencia: por un lado, ceñir el Derecho administrativo a sus justos límites de ciencia parcial que estudia un solo aspecto—el jurídico—de la Administración; por otro, una teoría de la Administración emanada de la práctica, de la experiencia cotidiana del administrador, partiendo no de conceptos abstractos, sino de conexiones objetivas. Bajo la presión de la realidad la teoría de la Administración llega a la experiencia científica y surge una nueva ciencia: la de una Administración más dinámica y más rica en contenido que la que nos permite el Derecho administrativo tradicional.

Con esta obra, no exenta de carácter innovador y polémico, inicia el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Alcalá de Henares una nueva serie dentro de la Colección «Estudios Administrativos». El estudio preliminar, a cargo de Villar Palasí, tiene entidad propia aunque persigue el mismo fin de Otto Nass.

F O.

FERNANDO GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*. Volumen III, «La justicia administrativa» (primera parte). Madrid. IEP, 1963, 220 pp.

El plan completo del volumen III del *Tratado* del profesor Garrido Falla comprende, bajo la denominación de «La justicia administrativa» el estudio de los siguientes grupos de cuestiones: a) medios de impugnación utilizables para revisar la acción administrativa ilegal; b) teoría de la

responsabilidad patrimonial de la Administración; c) conflictos jurisdiccionales.

En la primera parte publicada de este volumen se trata parte de la materia correspondiente al primer grupo de cuestiones. En un primer título se ocupa de principios comunes a los diferentes medios de impugnación, entre ellos, los principios de la justicia administrativa, revisión de oficio y revisión por recurso, y los temas de la legitimación para recurrir, la materia recurrible y los motivos para la impugnación de los actos administrativos.

En el segundo título se ocupa detenidamente de los recursos administrativos. La exposición es consecuencia de la clasificación adoptada a partir de la definición que se da de recurso: «pretensión deducida por quien esté legitimado para ello ante un organismo competente y destinada a obtener la revisión, por motivos de legalidad, de un acto administrativo determinado» (p. 20). Según este concepto, los recursos son clasificados en administrativos y contencioso-administrativos, subdividiéndose los primeros en gubernativos o estrictamente administrativos y jurisdiccionales. Los recursos gubernativos son interpuestos ante la Administración activa, en tanto los segundos lo son ante una jurisdicción administrativa especial.

Entre los gubernativos son estudiados los ordinarios (alzada, reposición y, en cierto sentido, el escrito de queja), los especiales (súplica, contra sanciones gubernativas) y extraordinarios (revisión). Por último, se examina en dos capítulos el recurso económico-administrativo, al que se califica de recurso administrativo jurisdiccional.—J. M.

AURELIO GUAITA: *Derecho administrativo especial*. Vol. III. Zaragoza. Librería General, 1964, 297 pp.

Constituye el presente volumen el primero de una trilogía dedicada a la *Administración económica*, que con los dos publicados anteriormente y relativos a las *Administraciones especiales* (Exterior, Militar, Judicial y Financiera) y a la denominada por el autor *Administración general o de fomento* completarán un curso de la parte especial de Derecho administrativo.

Casi una mitad de este volumen está ocupada por dos capítulos en que se tratan cuestiones generales: concepto y características de la Administración económica, con particular referencia al Derecho español, organización administrativa en materia económica, planificación, la actividad económica de la Administración y en concreto las nacionalizaciones, municipalización de servicios y las empresas públicas. El resto de la obra se ocupa de la moneda y el crédito y de la agricultura en un extenso capítulo.

Para la distribución de las materias se ha prescindido en ocasiones de un mero criterio orgánico, «por Ministerios», dando preferencia a los datos jurídicos o sustanciales cuando resultan más útiles para la comprensión de las instituciones.

La obra es minuciosa y exhaustiva en los datos—aun en los más recientes—de nuestra legislación, jurisprudencia y bibliografía. Ello no es obstáculo para la claridad y fluidez de la exposición. Por último, sobre todo en la parte primera, de carácter general, y al tratar de la agricultura, el autor hace una precisa y amplia labor de construcción jurídi-

ca que eleva la obra, sin perder su fin de utilidad, por encima de una mera ordenación de materiales jurídico-positivos.—J. M.

FRANCISCO MURILLO FERROL: *Estudios de sociología política*. Tecnos. Madrid, 1963, 365 pp.

Este libro está compuesto por varios estudios independientes de otros tantos problemas de sociología política.

El primer capítulo expone la aplicación al estudio de los fenómenos de socialización del enfoque conductista o behaviorista, uno de los acontecimientos más importantes de las últimas décadas en lo que se refiere al estudio científico de los fenómenos políticos. Nervio del capítulo es la descripción del llamado «síndrome de Parsons», sociólogo de Harvard, de cuya aplicación a los comportamientos electorales en general, y al caso concreto de España, deduce el autor consecuencias.

Sigue un estudio de la problemática de la opinión pública, tras el cual el autor se enfrenta con uno de los temas más complicados y, al mismo tiempo, más atractivos de la sociología: el cambio social. Para el sociólogo pueden caber, en punto al estudio del cambio social, dos hipótesis de trabajo perfectamente válidas como tales: una, que parte de tener a la sociedad por una entidad permanente, a la que pueden sucederle cambios tan profundos que la transformen estructuralmente en otra distinta; otra, que, a lo Heráclito, tenga a la sociedad por puro cambio, de suerte que nadie puede vivir dos minutos seguidos en la misma sociedad.

Es también objeto de estudio la teoría sociológica del conflicto y de la revolución, exponiéndose las posibilidades de cambio sobre la base de los binomios satisfacción-insatisfacción y optimismo-pesimismo.

El capítulo VI se ocupa de la burocracia, con una descripción característica de la misma, sobre el conocido «tipo social» trazado por Max Weber, y un estudio del proceso de expansión burocrática en el Estado moderno. Especial interés reviste el punto de inflexión del Poder y la burocracia, que ha rebasado la delimitación ofrecida por el tradicional planteamiento constitucionalista. Lo característico de nuestra época no es la simple existencia de burocracias, sino la burocratización de la sociedad, que implica toda una *Weltanschauung* o visión del mundo, ante la cual cabe perfectamente preguntarse sobre el porvenir de la democracia.

El último capítulo se dedica a los grupos de presión, y como en los anteriores hay una referencia a España. El autor se fija en el término «influencia» o «persona influyente» para recalcar que esa presión es llevada todavía hoy más por personas que por grupos, y termina refiriéndose a la moderna legislación sobre defensa de la competencia.—M. M. B.

**CHRIS ARGYRIS:** *Personalidad y organización.* El conflicto entre el sistema y el individuo. Prólogo de Francisco Ansón Oliart. «Estudios Administrativos». Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Madrid, 1964, 294 pp.

La traducción española de este libro del profesor de Administración industrial en la Universidad de Yale

es el número 2 de la nueva serie de la Colección de «Estudios Administrativos» que publica el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares. En él pone de relieve su autor la incongruencia e incompatibilidad que existe entre las características que reviste la personalidad normal del trabajador frente a los requisitos y criterios de la organización formal.

El tema esencial del libro gira, por consiguiente, en torno a la afirmación de que la estructura administrativa formal es causa de que el empleado se sienta en la misma más dependiente, sumiso y pasivo. La existencia de jefaturas enérgicas, dinámicas y autoritarias, de controles administrativos y de seudorrelaciones humanas tiende a reforzar las causas básicas del antagonismo del empleado más que a su disminución.

Examina por ello Argyris la razón de ese comportamiento que adoptan los individuos en la organización, los componentes básicos de ésta, así como el desarrollo y tendencia de aquélla hacia su estabilidad.

El autor propone una serie de técnicas para corregir estos comportamientos, que en síntesis pueden reducirse: a provocar una disposición más activa por parte del empleado, que empeña su capacidad total en un trabajo más independiente; a una modificación de los actuales sistemas de mando y de control administrativo; a variaciones fundamentales en los modernos programas de seudorrelaciones humanas, por cuanto que son causa de conflictos básicos, y, especialmente, la ampliación de tareas, entendiéndose por tal el aumento de las mismas realizadas por el empleado a través del flujo de trabajo, y que considera como la am-

pliación del ciclo de tiempo exigido para lograr una unidad de operación.

Por su parte, el prólogo busca encuadrar el libro dentro de la evolución de los estudios de organización e integrar su aportación en nuestros días.—F. A.

PETER WOLL: *American Bureaucracy*. Nueva York, W. W. Norton and Company, 1963, 184 pp.

En este libro se examina el desarrollo de la burocracia federal americana desde el punto de vista de sus implicaciones en la formulación y ejecución de la política. En este sentido el autor hace notar que la Administración ha ocupado posiciones anteriormente pertenecientes al Congreso, al Presidente y al Poder judicial. Esta evolución ha introducido importantes cambios en el tradicional sistema de división de poderes y del consiguiente juego de pesos y contrapesos.

El autor considera que la burocracia americana no se armoniza perfectamente con las formas de la constitución, aunque sí con su espíritu. La Administración ha adquirido una cierta independencia, sin estar completamente sometida a uno de los tres clásicos poderes, de los cuales viene a ser, a juicio del autor, un cuarto compañero.

La importancia creciente de la Administración ha venido reclamada por la necesidad de resolver los numerosos problemas que se plantean a un Estado moderno. Pero ese crecimiento no se juzga peligroso para la propia configuración democrática, porque también la Administración está inspirada en sus principios (no está llevada por un grupo privilegiado, no

está separada de la comunidad social, responde de los intereses de los grupos, etc.).

De acuerdo con estas ideas el autor, por ejemplo, no es partidario de un control absoluto y universal por parte del Presidente; éste no es realmente *chief Administrator*.—J. M.

C. H. LAWSHE: *Pruebas psicotécnicas en la selección de personal*. Rialp. Madrid, 1963, 163 pp.

En el presente libro el autor pretende, de una parte, facilitar la administración de programas de *tests*; de otra, poner en claro lo que legítimamente se puede hoy en día esperar de los *tests*. No son éstos una panacea útil en todos los casos que sustituyan a las pruebas de selección, sino un instrumento para el conocimiento de ciertos hechos que facilitan la adopción de soluciones.

Al efecto se analizan en el mismo el procedimiento para la elección de *tests*; los tipos de datos a tener en cuenta en relación con el éxito en la tarea (datos personales, de producción, juicios de otros y muestras de trabajo); los métodos para interpretar y analizar las relaciones entre las puntuaciones y las medidas de éxito en el trabajo; las diferentes clases de *tests*: de aptitud mental, de temperamento y personalidad, de intereses, preferencias, habilidades visuales, *tests* para trabajadores mecánicos y manuales, para empleados de oficina y otros cargos burocráticos, para vendedores y empleados de comercio, para empleados profesionales y personal ejecutivo.

El autor hace indicaciones para la construcción y preparación de la estructura de un *tests*, así como para

el establecimiento y puesta en marcha en cualquier tipo de organización de un programa de *tests*.

Se acompañan como apéndices a la presente obra los siguientes: teoría y práctica muestral, principios fundamentales de la administración de *tests*, enumeración de los *tests* que se encuentran a la venta en el comercio.—J. O. M.

PETER BADURA: *Das Verwaltungsmonopol* (El monopolio administrativo). Ducker y Humblot. Berlin, 1963, 345 pp.

Ante todo, y para llegar a una precisión de conceptos, el autor examina las opiniones clásicas y modernas acerca del monopolio y pasa revista a la legislación sobre la materia en Inglaterra, USA y Alemania, así como a las repercusiones del Mercado Común.

Para Badura el monopolio administrativo es una figura jurídica del moderno «estado del bienestar social», no pudiéndose identificar con la «regalía». Por monopolio administrativo entiende la capacitación a favor de una Administración pública o de un particular para llevar a cabo de forma exclusiva una determinada actividad dentro de un ámbito acordado en vistas a la realización de un fin administrativo. De acuerdo con los fines perseguidos, los monopolios administrativos se dividen en monopolios de policía, de dirección, de producción y de finanzas.

El primero tiene por fin evitar los peligros que para la sociedad se deducen de ciertas actividades. Se ocupa de la reglamentación de ciertos artículos, de la evitación de ciertas consecuencias (enfermedades por falta de higiene), etc.

El monopolio de dirección tiene como base la ampliación actual de las funciones estatales. El Estado tiene la obligación de dirigir, en mayor o menor grado, el desarrollo del país, sobre todo el económico. El carácter de estos monopolios es marcadamente intervencionista.

Los monopolios de producción se basan en la actual conversión del Estado en protector de gran parte de las necesidades de sus ciudadanos. Estos monopolios han sido establecidos para asegurar la satisfacción de ciertos bienes concentrando su oferta en manos del Estado. A este grupo pertenecen en Alemania los monopolios de correos y ferrocarriles.

Los monopolios financieros, por último, se ocupan de ejercer una actividad que tiene por fin incrementar el haber del Estado. El «Estado impositivo» se caracteriza por cubrir sus necesidades financieras a través del impuesto. Las dos formas concebibles del monopolio financiero son las empresas de carácter lucrativo y derecho exclusivo y el monopolio, como forma de la imposición indirecta sobre bienes de consumo.

Estos monopolios, que pueden ejercer directa influencia sobre la libertad y propiedad de los particulares, sólo pueden ser constituidos sobre la base de una ley.

El detentador de la actividad monopolista puede ser, además de una persona natural o jurídica dependiente de la Administración, un sujeto de derecho privado o un particular. Si la autorización para llevar a cabo actividades monopolísticas recae sobre tercero, se trata de una concesión.

Toda actividad de abuso del monopolio era atacada primeramente a

través de la concepción de este hecho como reducción de la libertad de contratación. Hoy se estima que debe ser corregida a través del Derecho administrativo. El monopolio administrativo es un medio utilizado por el Estado en su actual injerencia en el ciclo económico-social de los países. Estos dos campos, económico y social, están íntimamente unidos.

Al final del libro, el autor trata de ver el modo de compaginar la existencia de los monopolios administrativos con algunas leyes de carácter constitucional. Las limitaciones de esta figura están basadas principalmente en el respeto a los derechos individuales, en especial al de la libertad de empleo y al de libertad de actividad.—J. E. D.

A. H. HANSON: *Nationalization*. A book of Readings. Royal Institute of Public Administration. Londres, 1963, 435 pp.

La materia de nacionalización de industrias y servicios públicos ha dado lugar a una copiosa literatura en el Reino Unido que presenta la peculiar dificultad de su diseminación. Por todo ello, al estudioso del tema de la nacionalización le es especialmente difícil tener acceso a esta materia. Tal dificultad ha mo-

vido a H. A. Hanson, lector de Administración Pública de la Universidad de Leeds, a editar el presente libro, con la pretensión de poner en contacto al lector con los principales temas de controversia que la nacionalización de industrias ha suscitado.

A tal efecto, Hanson ha seleccionado los pasajes más importantes de las diversas publicaciones en la materia, agrupándolos en torno a un número reducido de temas claves: motivos y tipos de nacionalización, organización y dirección, relaciones de personal, aspecto financiero, relaciones de las industrias nacionalizadas con los Departamentos ministeriales y con el Parlamento, intervención de los consumidores de los servicios en la elaboración de ciertas decisiones, relaciones interindustriales, control de productividad y porvenir de la nacionalización. Cada uno de los presentes capítulos viene precedido, a manera de introducción y resumen, de un breve estudio preliminar que sirve de nexo con el siguiente.

Entre otras muchas publicaciones, se recogen en el presente libro pasajes de Gaitskell, Chester, Robson, Wade, Cole, Davies, Eliot, Hughes, Comité Radcliffe, Comité de Nacionalización de Industrias, etc.

J. O. M.