

## BIBLIOGRAFIA

### RESEÑA DE LIBROS (\*)

JOHN PFIFFNER y FRANK P. SHERWOOD: *Administrative Organization*. Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs. New Jersey, 1963. 481 pp.

Una organización determinada puede ser objeto de estudio desde un doble punto de vista: desde el tradicional, mecanicista y estructural y desde el que pudiera denominarse

sociológico, preocupado principalmente por el comportamiento y conducta del individuo dentro de la organización. La adopción de uno u otro punto de vista implica la previa aceptación de un mundo de valores por el estudioso en la materia; una toma de posición ante el problema.

El presente libro pretende superar las controversias planteadas por la consideración unilateral de mecanicistas y humanistas. Al mismo tiempo, se eleva el estudio de la organización administrativa a un plano superior en el que las afirmaciones son

---

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

válidas para todo tipo de organización, pública o privada, pues los autores afirman su creencia en que toda problemática de tipo organizativo se origina en hechos de calidad similar.

El contenido de la obra supone, pues, un tratamiento múltiple del problema desde los siguientes ángulos:

*Histórico:* Mediante el análisis de los moldes estructurales de las organizaciones del pasado como primer paso para comprobar el fenómeno de la siempre creciente complejidad administrativa.

*Filosófico, sociológico o psicológico:* A través de la consideración del hombre en cuanto individuo, integración en el grupo, instituciones, culturas y subculturas, «status sociales», teoría del poder, la autoridad y el liderazgo, aspectos informales de la organización, etc.

*Clásico:* Recogiéndose y resumiéndose los principales materiales que en relación con los aspectos estructurales de la organización se han venido elaborando estos últimos años: principios de especialización, coordinación, división, descentralización, programación.

*Futurista:* A la vista de lo expuesto, y como resumen del análisis del pasado y presente, intentan los autores detectar las posibles directrices generales que habrán de determinar la dimensión y estructura de las organizaciones en el futuro.—J. O. M.

EDUCATION IN PUBLIC ADMINISTRATION:  
*A symposium on teaching methods and materials.* Edited by Donald C. Stone. International Institute of Administrative Sciences. Bruselas, 1963. 196 pp.

Constituye el presente libro un compendio de diversos trabajos y ar-

ticulos que, procedentes de diferentes escuelas e instituciones de estudios administrativos, fueron objeto de discusión y estudio en reuniones celebradas al efecto en la sede del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas de Bruselas.

A lo largo de veintitrés artículos se tratan, entre otros, los siguientes temas: Necesidades y objetivos de los programas educativos para funcionarios públicos; métodos educativos; observaciones en torno a la problemática del perfeccionamiento de los estudios administrativos; los problemas de perfeccionamiento de funcionarios en Nigeria, Africa, Indonesia, Chile, Francia (la ENA), en España (Alcalá de Henares), etc. Tales estudios han sido realizados por especialistas en la materia: D. S. Stone, Andrés de la Oliva, Oscar Johansen, Bourdeau de Fontenay, Ramos, Ward Stewart y otros.

La presente obra incluye asimismo tres apéndices, que hacen referencia, respectivamente, al Instituto de Estudios Sociales de La Haya, al fondo bibliográfico y documental de la Escuela Nacional de Administración francesa y a las leyes federales americanas de mayor relevancia que en materia de perfeccionamiento de funcionarios han sido promulgadas desde el año 1957.—J. O. M.

SCUOLA SUPERIORE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: *La formazione professionale degli impiegati civili dello Stato in Italia e in altri paesi.* Milán, 1963. 107 pp.

En la primera parte del libro, dedicada a Italia, estudia el autor detenidamente el ordenamiento interno de la Escuela de Caserta, tanto desde el punto de vista administrativo

como operativo. En tal sentido se examina la admisión en la Escuela, la obligatoriedad de los cursos, los exámenes, el profesorado, etc. Las actividades son, fundamentalmente, de dos clases:

a) Didácticas, que abarcan siete tipos, según la finalidad de los cursos y carrera de los empleados.

b) Técnico-científicas, es decir, de estudio e investigación (de carácter eminentemente práctico), orientadas de modo especial a la actividad de información y elaboración de datos, con particular referencia a los métodos de selección y formación de personal.

En la segunda parte de la obra se analiza la formación profesional de los funcionarios en Francia, Alemania, España, Inglaterra y Estados Unidos.

En Francia, la Escuela Nacional de Administración se dedica a formar únicamente a los «mejores» funcionarios para la realización de funciones auténticamente superiores cerca de los grandes organismos administrativos. Tras analizar minuciosamente las fases de formación de la ENA, se señalan sus características esenciales e innovadoras: suministrar a los funcionarios un bagaje de doctrinas y conocimientos sobre la realidad social, política y económica del Estado moderno; profundizar en los problemas de la Administración periférica; cuidar la formación en sentido administrativo (sin desdeñar el jurídico); conseguir un sentido práctico y vivo de la intervención administrativa, y, finalmente, ampliar el conocimiento de los idiomas extranjeros.

La formación suministrada en Alemania por la Alta Escuela de Ciencias Administrativas de Spira presu-

pone en los asistentes ciertos conocimientos de derecho o ciencias políticas, además de una iniciación en la efectiva práctica administrativa. Por ello, sin descuidar la estricta formación jurídica en Derecho público, se dedica atención preferente al estudio de la política del Estado y de la Administración (ciencias sociales, económicas e históricas) y al de sus fines y medios. En los cursos de formación y perfeccionamiento (de duración máxima de seis meses) se cuida asimismo de modo especial el desarrollo de la moralidad, del carácter y del sentido de responsabilidad.

En Inglaterra la actividad de formación está muy descentralizada; no hay, propiamente, una escuela de Administración pública, si bien existe una oficina del Ministerio del Tesoro (la Training and Education Division), que desarrolla funciones análogas. Se concede gran importancia al factor psicológico y a la visión integral de las cuestiones a través del examen de «casos». Otros órganos son el Royal Institute of Public Administration, dedicado a la investigación, y el Administrative Staff College, de Henley-on-Thames, que organiza cursos en que participan simultáneamente empleados de diversas organizaciones públicas y privadas.

Finalmente, en los Estados Unidos de Norteamérica está la formación igualmente muy descentralizada, debido al elevado número de funcionarios y a su movilidad y especialización. Por ello, cada Departamento debe formar a sus funcionarios a través de la sección de personal, atendiéndose con preferencia a desarrollar la capacidad directiva y de comunicación. Existe, sin embargo, un órgano que en cierto modo coor-

dina tal formación: el Office for Employee Development (oficiosamente llamado «Escuela Superior sin sede»). Los programas comprenden técnica para la redacción de reglamentos y proyectos de ley, estadística y economía, técnica de dirección, de presupuestos de Organización y Métodos, de elaboración de datos, etcétera. A esta labor formadora cooperan las Universidades, desarrollando de forma autónoma cursos de preparación a la función pública.—R. V.

DUGUÉ MAC CARTHY: *La fonction «Personnel»*. Collection ANDCP, número 2. Les Editions d'Organisation. Paris, 1963. 153 pp.

En 1960 la Asociación Nacional de Directores y Jefes de Personal en Francia encargó a Dugué Mac Carthy la elaboración de una encuesta dirigida a los Directores y Jefes de Personal miembros de la Asociación en materia de función de personal. En la presente publicación Mac Carthy expone las circunstancias en que la encuesta fué decidida y puesta en práctica y extrae las conclusiones y orientaciones pertinentes de los resultados de la tabulación de la encuesta, que con más de cien preguntas estaba subdividida en los siguientes elementos:

- Medio ambiente o marco en el que operan las personas sometidas a la encuesta, lo que permite hacerse una idea de sus empresas.
- Calidad de los hombres que desempeñan las direcciones y jefaturas de personal (edad, formación, actividades marginales).
- Circunstancias concurrentes en el ejercicio de la función de personal (remuneración, subordinación

a un jefe; responsabilidades, etcétera).

- Atribuciones de los Directores y Jefes de Personal en materia de selección y formación de personal, disciplina, calificación de puestos de trabajo, información, seguridad social, condiciones de vida en la empresa y otros extremos.

Finalmente se acompañan anexos que recogen diversos documentos: el texto de la encuesta, la traducción de la encuesta americana, la encuesta de Lyon, el extracto de la tesis americana de R. Richert, etcétera.—J. O. M.

RAFFAELE JUSO: *Motivi e motivazione nel provvedimento amministrativo*. Milán, A. Giuffré, 1963. 173 pp.

Como pórtico a la obra, el autor se propone deslindar el objeto de su estudio, excluyendo del mismo la posibilidad de aplicación extensiva de la doctrina de la causa, que considera propia del negocio de Derecho privado, frente al criterio de algunos que, como Zanobini, Vitta y De Valles, trasladan dicha doctrina al campo de las resoluciones administrativas.

Así, pues, es preciso, ante todo, conocer la norma de conducta que guía la actividad que el sujeto-agente se propone realizar, esto es, definir los motivos como elementos lógicos de la formación de la voluntad, y ulteriormente separar de modo conceptual los motivos que tienen particular relevancia jurídica de aquellos otros que, bien se presentan pura y simplemente como aspectos relacionales de la voluntad, o bien carecen de trascendencia jurídica alguna.

En lógica consecuencia surge el

problema de si es necesaria o facultativa la motivación en la manifestación formal externa de las resoluciones administrativas, pasando revista primero a las posiciones doctrinales sobre la obligación general de motivar los actos administrativos, para ocuparse después de la motivación facultativa. El autor se ocupa de la discrecionalidad administrativa, considerada como inversamente proporcional a la necesidad de motivación.

El capítulo IV trata de las formas y el contenido de la motivación, eje central del trabajo. En punto a la forma, describe las dos que *lato sensu* puede asumir la motivación: la *contextual*, que está contenida en la propia resolución, y la llamada *aliunde*, que se contiene en un acto distinto. Tal es el significado, en las oposiciones de ingreso en la Administración, de las pruebas de examen, como precedente y motivación necesaria de la resolución final por la que se admite o rechaza al aspirante.

Por lo que se refiere al contenido, todo el problema se centra en torno a la cuestión de saber cuándo la motivación puede decirse suficiente de un modo general y en particular para el administrado, lo que enlaza con el tema de la notificación de las resoluciones administrativas. Con ello se cierra el libro, de clara ordenación y con numerosas referencias doctrinales y jurisprudenciales.—M. M. B.

JOSÉ FERNÁNDEZ VEGA: *Diagramas de procedimientos administrativos*. Oviedo, 1964. 40 pp.

El diagrama procesal es la expresión gráfica de un procedimiento legal con el fin de hacer más simple

y fácil su comprensión. La utilidad de estas técnicas gráficas, puesta de relieve en el artículo 33 de la Ley de Procedimiento, lleva al autor a emplearlas para describir, ajustándose a las cualidades básicas de simplicidad y precisión, diversos procedimientos vigentes en nuestra Administración: el procedimiento administrativo, tanto el general de la Ley de 17 de julio de 1958 como los especiales del título VI de dicha Ley; el de expropiación forzosa—tanto ordinario como por razones de urgencia—, el contencioso-administrativo, el económico-administrativo y el que debe seguirse cuando se planteen conflictos de atribuciones, positivos o negativos.

En ningún momento pretende el autor suplir la ley, sino simplemente dar una visión total del procedimiento que permita resaltar la significación de cada trámite dentro del conjunto y las relaciones que puedan existir entre ellos.

Un índice de materias y otro de fuentes simplifican el manejo de los diagramas expuestos en la obra.—F. O.

GIUSEPPE STANCANELLI: *I consorzi nel Diritto amministrativo*. Milán, 1963. 321 pp.

Tras analizar algunas definiciones y distinguirlo de figuras afines, señala el autor que, entre todas las asociaciones, el consorcio se caracteriza porque su actividad *sustituye* a la de cada asociado para el desarrollo de una determinada actividad de interés común. Hay una relación de instrumentalidad, pero el consorcio no es un simple sustituto, ya que ejerce una actividad propia.

En el capítulo II de esta primera

parte se examinan figuras impropias de consorcio (de mera coordinación, ciertas formas particulares de asociación entre Municipios, consorcios industriales, etc.) para tratar en la segunda parte de los consorcios administrativos.

Estos son los que constituyen sujetos activos de la Administración pública y están dotados de personalidad jurídica pública. Sus estatutos—que revisten las más variadas formas—se forman a través de los más diversos procedimientos: actos legislativos, normas reglamentarias, imposición de la autoridad gubernativa o mera aprobación de la misma, que, generalmente, tiene valor de control, de condición, de eficacia. Y tales estatutos, al igual que la potestad de dictar normas reglamentarias, constituyen manifestaciones de la autonomía normativa de los entes públicos.

Por lo que respecta a su fundación, unos consorcios se constituyen de oficio (obligatorios) y otros son voluntarios. Tras estudiar sus órganos y controles, aborda el autor la cuestión de su patrimonio y medios financieros. El consorcio no es titular de los bienes para cuya utilidad se ha constituido: no hay transferencia de bienes, ya que la unificación que implica el mismo no opera a nivel de la propiedad, sino al de su utilización y producción. Al consorcio le pertenecen únicamente aquellos bienes que son simple medio para la realización de su fin social.

La principal fuente de financiación son las contribuciones de cada miembro, en cuyo terreno se impone una construcción unitaria, ya que para unos tales aportaciones revisten el carácter de contribuciones de mejora, mientras que para otros se trata de simples reembolsos de gastos.

La obra concluye con el examen de los consorcios como sujetos pasivos de imposición.—R. V.

LUIGI GIOVENCO: *Gli interventi del Comune nell'economia*. Milán, A. Giuffré, 1963, 130 pp.

Cuando se habla de intervención municipal en la economía se alude a aquella actividad que el Municipio realiza en virtud de las facultades que le atribuyen las leyes y que se caracteriza por ejercer una cierta influencia sobre la vida económica local.

El trabajo del profesor Giovenco enfoca la cuestión desde el punto de vista jurídico y se refiere sólo a un determinado grupo de actividades económicas municipales: las llamadas intervenciones directas, es decir, las que inciden directamente sobre la vida económica municipal y que, en atención a sus repercusiones, pueden clasificarse en tres grupos:

- Actividades encaminadas a producir bienes y servicios que formen el capital fijo social (obras públicas, planes urbanísticos y municipalización de los servicios).
- Actividades que influyen en el campo de comercio.
- Actividades que influyen en el ámbito del consumo.

Un análisis detallado de estos diversos tipos de actividades municipales económicamente relevantes permite afirmar que poseen las características y efectos propios de la actuación administrativa general y descubre los obstáculos que se oponen a su efectividad (insuficiencia financiera, inadecuadas estructuras, etcétera), obstáculos que hacen urgente una revisión y reordenación del esquema organizativo.—F. O.