

RESEÑA DE LIBROS *

ALFONSO G. BARBANCHO: *Estadística Elemental Moderna*. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Madrid, 1965. 406 páginas.

Es muy frecuente en los tratados de estadística, aun en aquellos dignos del mejor elogio, que cualquier semejanza entre su contenido y las exigencias de la práctica sea pura coincidencia. El libro del profesor García Barbancho constituye una excepción a esta regla. El autor ha conseguido,

en efecto, escribir una obra que capacita al lector para moverse con soltura en el resbaladizo terreno de la estadística descriptiva, y lo ha logrado sin recurrir al uso extensivo del lenguaje matemático, que en la obra se limita a poco más de una docena de fórmulas.

Tal vez el adjetivo «elemental» que aparece en el título pueda inducir a error al lector. El libro es elemental en efecto, pero sólo en cuanto los temas que comprende se tratan con una claridad poco frecuente. Sin embargo, y con la sola excepción de supresiones muy justificadas por su es-

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

casa utilidad práctica, cubre con rigor y profundidad todo el campo de la estadística descriptiva, incluso en sus facetas de más reciente desarrollo, como en el caso de la multicolinealidad, la regresión ponderada y los efectos de la agregación. Igualmente, de acuerdo con las orientaciones más modernas, se da mayor importancia al análisis de la regresión que al de la correlación. El tratamiento de los números índices y de los métodos de deflación merecen ser destacados.

El libro no se limita, sin embargo, a la estadística descriptiva. También la inferencia estadística recibe la atención debida en un capítulo que mantiene la tónica general de rigor y claridad. El muestreo y sus métodos se analizan con detalle y con una característica distintiva de toda la obra: la atención fundamental a las cuestiones conceptuales básicas, olvidada tantas veces y con tan funestos resultados.

Se incluye al final una tabla de números aleatorios cuadrados y raíces cuadradas, que aumentan la utilidad de esta obra, que constituye el número 2 de la colección de «Manuales del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios», comenzada con el *Manual de Procedimiento administrativo*.—J. R. B.

R. BORDAZ, F. BLOCH-LAINÉ y otros: *L'Urbanisation*. «Prospective», publication du Centre d'Etudes Prospectives, núm. 11. Presses Universitaires de France. Paris, junio 1964. 180 pp.

Este número de la revista *Prospective*, en cuya redacción ha intervenido un prestigioso equipo de investigadores franceses, contiene una

amplia visión del fenómeno urbanístico. Partiendo de la configuración de la urbe moderna, cuyas ventajas e inconvenientes examinan minuciosamente, los autores dirigen sus observaciones hacia la ciudad del futuro, y en este camino J. Gottman define y caracteriza a la nebulosa o región urbana que ya comienza a aparecer en algunos lugares de Europa y América, y cuyo crecimiento, dotado de importantes aspectos cualitativos, exige un proceso organizador que dará lugar a estructuras nuevas. En el mismo sentido, J. Labasse afirma la necesidad de un centralismo moderno, a través del cual la ciudad mantenga contacto con la región natural, idea también resaltada por R. Bordaz, que parte de la negación de la ciudad por sí misma. Ahora bien, hablar de estructuras nuevas y de centralismo moderno no agota el tema: P. Delouvrier destaca la importancia de los transportes urbanos, propugnando la búsqueda de un equilibrio que asegure la rapidez y comodidad, al tiempo que permita la supervivencia del peatón.

Otros autores abordan los problemas estructurales internos de la urbe futura. P. Pinchemel estudia los tipos y niveles de organización, desplazando la noción de jerarquía urbana a un plano funcional. Por su parte, H. Morel observa cómo el crecimiento de la ciudad reclama la utilización cada vez mayor de espacios verdes, mientras A. Grandpierre plantea la posible extensión al mundo rural de los aspectos positivos de la urbanización.

Sin embargo, el camino hacia la ciudad del porvenir está jalonado de obstáculos. Bloch-Lainé y L. P. Leroy denuncian ciertas actitudes actuales que pueden comprometer el futuro,

en tanto que M. Piquard deplora el desinterés que ciertos Municipios muestran por urbanizar su casco urbano o su periferia. Para concluir A. Laure afirmando que la ciudad nueva no puede ser la obra aislada del arquitecto o del urbanista, sino que requiere una conjunción de esfuerzos en la que intervengan, junto a estos técnicos, el economista, el sociólogo y el geógrafo.—F. O.

SALVATORE CIMMINO: *La organización administrativa en su contexto social*. Estudio preliminar por F. ANSÓN y E. SÁNCHEZ. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Madrid, 1965. 296 pp.

Una amplia referencia a la presente obra se encuentra en el número 47, pp. 91 a 108, de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA. Cabe hacer notar en una edición española, de un lado, la labor de traducción y adaptación, y, de otro, el extenso estudio preliminar de los profesores Ansón y Sánchez sobre *Aspectos de la función de mando en la Administración pública española*, al que se circunscribe esta reseña.

El estudio, como su título indica, hace referencia, casi con carácter exclusivo, a nuestra Administración pública. Tomando como supuesto determinadas disposiciones legales recientes, se analiza el concepto y la naturaleza psicosocial de la función de mando en la Administración, los factores que determinan la eficacia de la misma y su posible forma de medición, los requisitos que implica su adecuado ejercicio, los distintos sistemas de mando, así como los diferentes efectos psicológicos que producen en el grupo de subordinados, y concretamente, el sistema que, de

acuerdo con las experiencias realizadas por sus autores en nuestra Administración, parece más adecuado y eficaz a la mentalidad e idiosincrasia del funcionario español.

También se recogen, con carácter casi exhaustivo, las *dimensiones estrictamente psicológicas* que plantea el mando; los análisis factoriales llevados a cabo sobre las cualidades que deben de integrar los distintos tipos de mandos, y las conclusiones que de los mismos cabe derivar entre nosotros, el proceso de formación de la decisión, la plasmación adecuada de la orden en cuanto a la forma, tono, contenido, momento de darla, etcétera.

Se analiza también *la vertiente sociológica* del mando. Las diferencias que supone mandar en un país o en otro en un determinado tipo de organización como el de la Policía o el Ejército, y el de la Universidad, el de las características concretas del grupo que se manda, sean funcionarios de la escala Auxiliar o Técnica, sean de un Ministerio o de otro, se hallen en una situación determinada o en otra. Asimismo, y finalmente, la influencia que las estructuras organizativas tienen sobre el sistema de mando que actúan los distintos jefes que las integran.

Por lo demás, el estudio se halla muy pegado a nuestra realidad administrativa, y recoge una serie de experiencias y de estudios llevados a cabo sobre la misma de carácter inédito en España.—J. L.

GIUSEPPE FAZIO: *La delega amministrativa e i rapporti di delegazione*. Milán, Giuffré, 1964. 241 pp.

Ante todo, hay que distinguir la delegación de otros conceptos afines. Del mandato la separa la naturaleza

negocial que este último reviste. De la autorización administrativa, el que ésta se produce normalmente entre Administración y particulares. Respecto a la descentralización, los perfiles son menos netos y mayores las interferencias.

Una investigación sobre la naturaleza jurídica de la delegación administrativa supone previamente resueltas las cuestiones de la función y de los órganos del Estado y demás entidades públicas. Del modo, sobre todo, como se conciba el órgano dependerá el planteamiento que haya de darse al problema de la delegación administrativa. Esta supone un sujeto agente inserto en el *status* de representante y dotado de poder. Su finalidad es la de hacer posible el ejercicio de la función incluso cuando el titular no puede realizarla personalmente.

En el poder del órgano hay que distinguir dos dimensiones: ese algo unitario que constituye su misma entraña—y que el autor llama «soberanía»—y la capacidad de producir su ejercicio. Es precisamente este último el que se transfiere en la delegación.

Como límites de ésta cabe señalar:

a) El delegante no puede despojarse del ejercicio de todas sus atribuciones, reservándose la simple titularidad de las mismas.

b) Tampoco puede transferir éstas de forma definitiva, sin posibilidad de revocación.

En relación con la relevancia del acto de delegación, conviene distinguir entre actividad interna y externa de la Administración pública. A estos efectos no sirven los criterios meramente formales, debiendo acudirse en último término a los fi-

nes que la actividad administrativa persigue.

Otro aspecto del problema de la delegación lo constituyen las limitaciones, tanto subjetivas—ya apuntadas—como objetivas de la misma. La primera de estas últimas viene dada por la posición del Presidente de la República: no se halla comprendido en la organización administrativa, por lo que sus atribuciones propias no son delegables; ni siquiera aquellos actos que emanando propiamente de la Administración—nombramiento por Decreto de algunos funcionarios, por ejemplo—precisan de su refrendo formal. Tampoco parece que, dentro al menos de la normativa italiana, puedan delegarse las funciones consultativas de órganos, como el Consejo de Estado, de Economía, etc. En cuanto a las funciones de control, concretamente las ejercidas por el Tribunal de Cuentas, no parece haber inconveniente en admitir su delegabilidad.

La delegación es revocable en cualquier momento. La confusión puede nacer cuando, mediante ella, el legislador quiere descentralizar; parece que entonces habría que entender la delegación como permanente. Para el autor, sin embargo, por el principio de inderogabilidad de la competencia, porque el acto de la delegación es de naturaleza continuada, y porque la delegación responde en último término a razones organizativas, es siempre revocable, incluso implícita o tácitamente, por comportamiento del delegante.

Por cuanto la delegación se produce normalmente dentro de un orden jerárquico, viene a constituir una nueva relación de este tipo de carácter impropio, dentro de la cual pueden engendrarse responsabilidades

del delegado, tanto respecto del delegante como de la entidad a que ambos pertenecen; como pueden darse directrices del delegante al delegado, y ejercitarse, por parte de éste, el poder de autotutela.

La parte final del libro trata de las relaciones concretas de delegación, tanto interorgánica como entre entidades públicas distintas, referidas de modo especial al ordenamiento jurídico italiano.

Entre las últimas, interesan particularmente la delegación conferida por el Estado a las regiones y la que éstas confieren a las entidades menores en ellas encuadradas.

En cuanto a los límites de la delegación, en el segundo supuesto es claro que la región no puede transmitir las potestades administrativas que le están atribuidas estatutariamente, toda vez que ello implicaría derogar mediante leyes regionales normas constitucionales sobre competencia. Si puede, y normalmente debe—siempre que la organización del ente menor lo permita—transmitir a éste el ejercicio efectivo de aquellas potestades, traducidas en funciones.

Por lo que hace a la posición jurídica del delegado respecto del delegante, el autor se inclina por una vinculación jerárquica impropia en cuanto al objeto de la delegación, lo que implica la posibilidad de revocación en cualquier momento, así como la del recurso jerárquico.—E. S. G.

HUGUES ROSE: *Méthodologie et stratégie de l'organisation du travail*. París, Dunod, 1964. 211 pp.

Se señalan en este libro los frenos que se oponen a la expansión de la organización y se denuncian los erro-

res esenciales en que se incurre en esta materia, errores que se pueden resumir en uno esencial: no atribuir al Hombre el puesto preeminente en la arquitectura de la organización; la organización no puede alcanzar su objetivo si no está dirigida al Hombre.

En la primera parte de la obra se describen las grandes corrientes en la historia de la organización y se determinan los puntos cardinales de orientación de las corrientes venideras, haciendo hincapié en la importancia de la información sistemática como madre de la decisión científica y en la imposibilidad de separar la organización de la formación, al ser la formación una acción pedagógica sistemática que tiende a colocar a la persona en las mejores condiciones de utilización por la empresa, al mismo tiempo que colabora al desarrollo armónico de la personalidad del individuo. Se expone a continuación un análisis de las diferentes definiciones de la organización según se la considere como gestión, operación, estado operacional resultante u operación limitada y constante de gestión.

La segunda parte del libro se dedica a la crítica de algunas formas de organización:

- Críticas relativas a la posición insuficiente atribuida al individuo: el Hombre en función del beneficio empresarial, inadaptación a la estructura, etc.;
- perjuicios causados por el empirismo y la imprecisión: insuficiencia metodológica, abuso del lenguaje seudotécnico, insuficiencia informativa;
- exceso organizativo: inestabilidad provocada por las continuas

reformas, abuso de la forma escrita, etc.

Tras la exposición de los roles y posiciones relativas de empresas y organizaciones, se analizan los aspectos metodológicos básicos, cuyo objetivo consiste en determinar la solución técnica óptima que permita superar aquellas dificultades más arriba criticadas mediante el despliegue de una estrategia que se puede condensar en los siguientes principios:

- La información debe ser distribuida sistemáticamente por todos los niveles jerárquicos de la organización;
- el contenido de la información está en función directa del análisis de funciones;
- el problema de las modalidades de comunicación de la información es casi tan importante como el de su contenido;
- la información no adquiere valor específico, sino cuando es conocida.

Se exponen finalmente las fases de la operación de organización: fase de estudio y fase de realización, comportando la primera las subfases de diagnóstico, anteproyecto, carta de funciones y diagrama de información, y la segunda, las de formación de participantes, lanzamiento y balance.

Conclusión: La organización debe adaptarse al hombre, y éste debe sumergirse en el espíritu de la organización. Esta conducta le permitirá observar una actitud científica en todos los actos de gestión. Así, el pensamiento científico, monopolio reservado a pequeñas «élites», se impondrá como una necesidad a todos los que asuman una responsabilidad de

manera tal, que la organización constituirá en los próximos veinte años una de las más considerables revoluciones del pensamiento humano.— J. O. M.

F. GAZIER y L. DECOUFLÉ, Lucile: *Les Ecoles et Instituts de Formation de fonctionnaires dans les pays en voie de développement*. Col. «Tiers-Monde». P. U. F. Paris, 1963. 110 páginas.

La colección «Estudios del Tercer Mundo» se ocupa de los problemas de los países subdesarrollados. Dentro de ella, el libro sobre las *Escuelas de Institutos de formación de funcionarios en los países en vía de desarrollo* es un ejemplo destacado.

La obra es fundamentalmente descriptiva y consta de dos partes. La primera versa sobre la organización y la estructura de las escuelas, fenómeno relativamente moderno y consecuencia de la realización de una política de desarrollo económico. Aceptada esta política, que incluso llega a plasmarse legislativamente en una serie de textos fundamentales, pronto se hace necesaria la creación de instrumentos apropiados, como lo son centros de enseñanza de Administración Pública, ya que una buena política de desarrollo debe estar basada en unas estructuras administrativas firmes y ágiles.

En el capítulo I se ocupan los autores de las circunstancias de la creación de estas escuelas, de sus objetivos y de sus características. Entre éstas destacamos que predominan los establecimientos de tipo universitario, que el monopolio de la formación está en manos de órganos estatales y que existen dos tipos fundamentales de escuelas de formación,

bien de carácter nacional o internacional.

El capítulo II se ocupa de la organización administrativa de estos centros de enseñanza especializada y de los problemas de su personal. Se analizan los diversos sistemas de organización, distinguiéndose entre escuelas autónomas o independientes; hay escuelas agregadas a un servicio gubernamental, y lo que es más frecuente en los recientes países africanos, escuelas agregadas a la Universidad. La organización administrativa interna está estructurada bajo formas comunes y ya conocidas de la Administración europea, y lo mismo cabe afirmar del régimen de estudios de los sistemas de *Stages* y de los métodos de formación de empleados. Nota común a tales planes de formación es el predominio del Derecho en las enseñanzas generales, junto con los temas hoy tan en boga de economía política y de política del desarrollo.

Del examen de la realidad actual se concluye que:

a) El conjunto de las escuelas examinadas siguiendo un sistema comparatista y, por tanto, discutible parece evolucionar rápidamente hacia un tipo cada vez más uniforme; b) la implantación dentro de la vida administrativa de las naciones (en que se han creado tales centros) progresa, pero de una manera lenta y muy laboriosa.

A pesar de sus insuficiencias y de las innumerables imperfecciones, la fórmula de las Escuelas de Administración Pública es buena en sí, y merece ser fomentada y está justificado que la asistencia técnica la consagre una buena parte de sus medios económicos y de sus esfuerzos.

Estos funcionarios salidos de sus

aulas resisten mejor los complejos y las dificultades de readaptación que sufren aquellos otros que vienen de realizar estudios en un país muy desarrollado. Conocen mejor los problemas fundamentales de sus propios países y no tienen la tentación de abandonarlos al contemplar las diferencias, colosales en muchos casos. Por otra parte, la Escuela de Administración permite la adopción de fórmulas de coexistencia, provechosas, porque en ella se opera la mezcla de las viejas tradiciones y del modernismo, *indispensable* en todo desarrollo acelerado.

Como anexo de la obra figura una relación de Escuelas de Administración en los países en vías de desarrollo. De *América Latina*: Costa Rica, Salvador, Argentina, Brasil, Venezuela, Paraguay y Colombia. De *África*: Camerún, Congo, Costa de Marfil, Egipto, Etiopía, Alto Volta, Libia, Mali, Marruecos, Nigeria, Senegal, Sudán, Togo, Madagascar, Ghana. Y de *Asia*: Birmania, Camboya, India, Indonesia, Irán, Israel, Laos, Líbano, Pakistán, Filipinas, Tailandia, Turquía, Vietnam del Sur.

También se recoge el cuestionario que sirvió de base a la preparación de la obra y las recomendaciones aprobadas por la Primera Reunión de Representantes de Institutos y Escuelas de Administración y de los Delegados de los Estados miembros de la Unión Africana y Malgache, que tuvo lugar en Ouagadougou en marzo de 1962.—A. J.

PIERRE MARIE JURET: *Le domaine public maritime*. París, Dalloz, 1964. 230 pp.

El autor realiza en la presente obra un estudio completo de la problemática de dominio público marítimo en

Francia. El trabajo se divide en cuatro partes, precedidas de una amplia introducción en la que, tras un análisis histórico, se señala la importancia social, jurídica y económica del estudio. La explotación del dominio marítimo representa una importante y creciente fuente de ingresos; basta pensar en la pesca, la industria de la ostrería, la saca de arenas, etc.

En la primera parte de la obra se trata de *definir y delimitar el dominio marítimo*. Para ello se clasifica éste en «natural» y «artificial». Dentro del «natural» se comprenden dos grandes apartados:

Las costas delimitadas—según los textos legislativos franceses—entre las líneas máxima y mínima de las mareas. Delimitación que resulta insuficiente si se comprueba que no quedan incluidos en dichos límites, por ejemplo, las zonas de cabinas de una playa o las rocas no cubiertas por las aguas de las mareas, territorios, ambos, rodeados de fuertes intereses económicos y administrativos. Por ello se ha propuesto una definición más amplia como «espacio sometido a la influencia marítima». Dentro de la definición cabe dar entrada a zonas especiales, que se estudian en el trabajo, tales como las desembocaduras de los ríos o las costas de las islas. Una parte dedicada al procedimiento administrativo y judicial para delimitar el dominio público marítimo, a las modificaciones naturales y artificiales de las costas y al dominio de las aguas no costeras completan este capítulo.

Otras formas de dominio público marítimo: Entre ellas se cuentan las marismas, las radas, las dunas, etc.

Dentro del dominio «público marítimo artificial» se estudian los puer-

tos, faros, balizas, boyas y otras construcciones fijas a la tierra.

La segunda parte trata de la *ocupación del dominio público marítimo*. La utilización del mismo, en principio, es libre, salvo cortapisas administrativas conducentes a evitar abusos o regular usos multitudinarios. Dos aspectos se resaltan:

- La ocupación propiamente dicha (depósito de mercancías, parada de naves, etc.), y
- los derechos reales constituidos sobre el dominio, entre los que destaca el de propiedad, de naturaleza diferente al de la propiedad terrestre.

La tercera parte se ocupa de la *explotación* de este dominio, con amplias repercusiones económicas para la iniciativa privada. Varios son los aspectos estudiados: 1. Pesquerías, zonas reservadas recientemente a las «personas inscritas» para pesca, criaderos, etc. 2. Extracciones de materiales (arenas, algas, etc.) 3. Explotación de playas (arrendamientos, etcétera). 4. Puertos marítimos (administración de puertos, concesiones de utillaje público, etc.) 5. Concesiones administrativas, en número de 11, entre las que destacan el enganche de cables submarinos, las explotaciones mareomotrices, los parques nacionales, los centros de investigación, etcétera.

En la última parte de la obra se toca el problema de la *policía* general y de la especial sobre el dominio público marítimo; esta última de una gran complejidad, al concurrir gran número de competencias sobre aquél (puertos, puentes, interior de las radas, etc.)—J. C. A.