

RESUMEN DE REVISTAS

05

JEAN-LOUIS DE CORAIL: *La distinction entre mesure disciplinaire et mesure hierarchique dans le Droit de la Fonction Publique*. «Droit Administratif». Enero de 1967, pp. 3-27.

El poder ejercido por la Administración sobre sus funcionarios presenta dos aspectos fundamentalmente diferentes. En primer lugar debe determinar su situación o posición en relación con las necesidades del servicio: es el poder jerárquico. Pero, además, debe reprimir sus faltas de conducta; el infringingimiento de las

obligaciones de la función pública es el poder disciplinario.

Si bien la distinción entre poder jerárquico y poder disciplinario está bien determinada por la doctrina en el derecho de la función pública, no está bien recogida, sin embargo, por el Derecho positivo. Domina el sentido discrecional, y la sumisión al Derecho no se impone ni en la forma ni en el fondo del ejercicio de estos poderes.

El interés de distinguir las dos clases de medidas jerárquicas y disciplinarias aumenta cada día con el

desarrollo de las garantías reconocidas a los funcionarios y la jurisdiccionalización progresiva del poder disciplinario.

La distinción que en un principio parece fácil está erizada de dificultades partiendo de que suele ser la misma autoridad la que se encuentra investida del poder jerárquico y del poder disciplinario; la misma medida puede tener tanto un carácter como otro. Según las circunstancias, la diferencia está determinada por razones del servicio o razones disciplinarias; por tanto, ante la ambigüedad de la Administración al tomar una decisión es el juez el que debe determinar la verdadera naturaleza jurídica de la medida fundándose en un análisis de los datos.

La apreciación de la gravedad, la aparición y desarrollo en el Derecho positivo francés de medidas excepcionales para aplicar sanciones disciplinarias, la actitud del juez administrativo para clarificar las dificultades, los criterios de distinción son objeto de estudio por el autor en la búsqueda de criterios que puedan plasmarse en el ordenamiento jurídico para establecer la diferencia entre medidas jerárquicas y medidas disciplinarias en la función pública.

MARIO MARIANI: *Spunti in tema di concessione e di diniego di licenza edilizia*. «Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana». Noviembre 1966, pp. 678-693.

La concesión o denegación de la licencia de obras pone de relieve una problemática compleja, todavía en formación, en la que influyen la diversidad de disposiciones, sobre todo en materia de construcción y urbanismo.

Conviene especialmente indagar sobre los poderes de la Administración pública en esta materia y las facultades atribuidas al ciudadano para la defensa de sus derechos y de sus legítimos intereses, ya que en el ordenamiento jurídico vigente existe una confusión perniciosa de conceptos en torno a la responsabilidad penal derivada de la actividad administrativa.

Las ordenanzas de la construcción, los planes reguladores de urbanismo, los planes de reconstrucción, las zonas industriales y, sobre todo, las zonas turísticas son conceptos relativos de los que arranca la actividad frenética de construir a partir de la posguerra, motivando fricciones entre la Administración y los particulares y que son objeto de estudio a lo largo de este artículo.

A. S.: *Pour une politique d'accueil du personnel dans le secteur public*. «Bulletin O. et M.», octubre-diciembre 1966, pp. 2-7.

La acogida del personal en los servicios públicos representa un momento psicológico de gran importancia que pone en juego la efectividad del recién llegado.

De una manera general la admisión de candidatos está subordinada en el sector público a la superación de un concurso, y en el sector privado a la superación de tests o de exámenes. Esta acogida por el servicio de personal consistirá esencialmente:

- En dar las indicaciones exactas sobre los puestos a ocupar y sus remuneraciones.
- En evitar a los interesados la repetición de las mismas indicaciones sobre los diversos impresos que se deban cumplimentar.

Con el fin de combatir en el recién llegado el sentimiento de despersonalización y la apariencia inhumana de la Administración, el jefe de servicios mantiene una entrevista con el interesado. En ella se le informa de la utilidad de su trabajo y del lugar que va a ocupar en el conjunto del servicio, además de, a su vez, informarse el jefe de servicios de su personalidad, sus cambios de empleo y sus causas, su nivel intelectual, etc.

La acogida a este nivel puede ser complementada por la entrega de un prospecto informativo que puede tener la siguiente estructura:

a) Cuadro detallado de materias (en la primera página).

b) Primera parte: Parte general, comprendiendo, por ejemplo, un estudio suficientemente preciso del estatuto de los funcionarios; régimen de remuneraciones; pensiones de vejez, invalidez, viudedad y orfandad; formalidades a cumplimentar en caso de enfermedad o maternidad, en caso de permiso sin sueldo y en caso de retiro.

c) Segunda parte: Parte especial al servicio del interesado. Se incluye aquí un organigrama de estructuración, un reglamento interior, así como las actividades culturales, deportivas y sociales que se lleven a cabo.

La acogida por el jefe director en el marco del grupo de trabajo tiene por finalidad explicar al recién llegado en qué consiste el puesto que va a ocupar y hacerle saber el conjunto de deberes y obligaciones en relación con la meta final del servicio. Se trata, pues, de una entrevista de carácter técnico cuyo objeto es demostrar al interesado la importancia de la tarea que le es encomendada.

Esta acogida inicial del jefe directo se prolongará en el correr de los días y revestirá un carácter de contacto permanente y cotidiano.

Explicaciones escritas del trabajo a realizar:

Con el fin de evitar posibles errores es conveniente redactar unas normas que servirán para mejor comprender las instrucciones recibidas oralmente y eliminar las dudas que puedan surgir en el recién llegado. Estas normas, que los americanos han llamado *procedures manual*, pueden establecerse de acuerdo con la siguiente línea:

1. Principio de la mínima reflexión, es decir, los procedimientos a seguir deben ser explicados detalladamente.

2. Brevedad. Explicar cada operación esquemáticamente.

3. Simplicidad. Evitar palabras de difícil comprensión.

4. Espaciar suficientemente el texto, con el fin de facilitar su lectura.

5. Insertar documentos para ilustrar las instrucciones.

6. Utilizar formas imperativas. De esta forma todas las operaciones se convierten en obligaciones.

7. Estipular que los casos imprevistos deben resolverse inmediatamente.

8. Presentar estas instrucciones bajo un formato de fácil y cómodo manejo.

9. Estas normas deben alcanzar a todos aquellos que tengan necesidad de las informaciones que contienen.

En definitiva, la forma en que el nuevo funcionario va a comportarse dependería en gran parte de la acogida que se le haya dispensado y de la forma en que se le haya explicado su trabajo y definido su misión.

MAZERES, J. A.: *Les conditions posées a la souscription d'un contrat simple par les établissements privés d'enseignement*. «Droit Administratif», diciembre 1966, pp. 644-653.

La ley de 31 de diciembre de 1959 sobre las relaciones entre el Estado y la enseñanza privada ha abierto un nuevo período en la historia de lo que se ha llamado la cuestión escolar. Hoy la enseñanza privada ya no es una «actividad paralela», sino que mantiene con el Estado relaciones de «colaboración por participación».

Son dos los tipos de contratos que se proponen a los centros de enseñanza privada: el contrato de asociación y el contrato simple.

En cuanto al contrato de asociación, el artículo 4.º de la ley establece el beneficio a condición de que los centros privados respondan a una «reconocida necesidad escolar». Las autoridades representantes del Estado gozan de un poder discrecional para acoger o apartar a un centro privado. Respecto al contrato simple, el artículo 5.º, apartado 4.º, indica que pueden beneficiarse de un contrato simple los centros que justifiquen: antigüedad de funcionamiento, cualificación de profesores, número de alumnos, salubridad de los locales escolares. En este tipo de contratos la ley establece condiciones a las cuales la Administración no puede añadir nada. La diferencia, pues, entre un contrato y otro estriba, según el autor, en que, en el primer caso, la administración es quien juzga de la oportunidad de otorgar el contrato, mientras que en el segundo está sometida a las condiciones establecidas por la ley.

El contrato simple, en principio,

sólo puede ser solicitado por los centros de primera enseñanza, no pudiendo beneficiarse de los de segunda enseñanza, si no es por la recomendación del comité nacional de *conciliation*. Por otra parte, puede ser solicitado por un centro en su totalidad, o solamente para ciertas clases de dicho centro.

En cuanto a las reglas de aplicación para la determinación del campo en que se han de aplicar las condiciones establecidas por la ley, las cuatro condiciones enumeradas en el artículo 5.º no dejan, a pesar de su aparente claridad, de plantear dudas.

Respecto a la antigüedad de funcionamiento, el artículo 1.º del decreto de 3 de septiembre de 1966 exige que el centro lleve funcionando al menos cinco años en la fecha de entrada en vigor del contrato. En la interpretación de esta condición han surgido dificultades relacionadas con la consideración de la antigüedad, bien de todo el centro, o bien un número determinado de clases.

Semejante situación se plantea en la segunda condición establecida por el citado artículo 5.º, si bien Mazerres cree que no sobrevienen tantas dificultades jurídicas como en el caso anterior.

La misma dificultad interpretativa se presenta en cuanto al número de los alumnos.

Por el decreto de 3 de septiembre de 1966 se establece que este número se contabilizará de acuerdo con una escala numérica determinada, totalmente independiente de comparaciones con la enseñanza primaria o secundaria. El problema de fijar qué es lo que constituye una clase en un mismo centro es menos delicado, y el Consejo de Estado ha marcado dos criterios aplicables: uno a la en-

señanza primaria y otro a la secundaria.

Si bien no parece muy oportuna la interpretación hecha por el citado decreto de la ley de 31 de diciembre de 1959, es lo cierto que respecto a las exigencias de la cuarta condición —salubridad de los locales escolares— se obliga para «las clases objeto de la demanda del contrato, locales e instalaciones apropiados a las exigencias de la salubridad».

A estas dificultades se suman las producidas por la determinación del carácter primario o secundario del centro, surgidas con motivo de los llamados cursos complementarios, que en los centros privados se rigen aún por la ley de 30 de octubre de 1886.

En lo relativo al alcance de las condiciones exigidas por la ley, dos de las condiciones exigidas por la ley pueden ser precisadas numéricamente y, por tanto, parece que no pueden dar lugar a serias dificultades de interpretación jurídica; la cuestión reviste otro carácter en cuanto a la cualificación de profesores y salubridad de los locales escolares.

En cuanto a la cualificación de profesores se han seguido dos concepciones. Para algunos de los profesores de centros que soliciten un contrato simple deberían presentar no solamente la garantía de unos diplomas determinados, sino alcanzar un nivel pedagógico suficiente. Para otros bastaba con la presentación de dichos diplomas.

En relación con la salubridad de los locales también se enfrentan dos concepciones. En contra de la posición defendida por la Administración, el Consejo de Estado y la jurisprudencia han mantenido que no se puede exigir, en virtud de esta cuarta condición, la existencia de de-

terminadas instalaciones siempre y cuando las existentes respondan a las exigencias de salubridad determinadas por la ley.

Según Mazerés, es, pues, necesario mantener este equilibrio entre, por una parte, la facilidad de obtención de la cooperación, y por otra, las garantías que se exigen para que los centros que disfruten dicha cooperación participen útilmente en la educación nacional.

ONORATO SEPE: *L'organizzazione del bilancio statale in Italia*. «Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana», noviembre 1966, páginas 294-705.

El tema del presupuesto, por su complejidad y variedad, presenta aspectos que interesan al economista, al político, al estudioso de la Hacienda y al jurista bajo sus diversos perfiles (de Derecho constitucional, administrativo, financiero, teoría general, etc.).

El autor estudia:

- La evolución de las disposiciones que regulan el presupuesto desde el Estatuto Albertino de 1848 a la ley de 1964.
- Su naturaleza jurídica, analizando las dos directrices dominantes en la doctrina italiana, una encaminada a fijar la cualificación sustancial o sólo formal de la ley con la que la Cámara aprueba el presupuesto y la otra encaminada a estudiarlo como acto administrativo.
- El análisis de las características propias del «presupuesto de competencia», con los postulados fundamentales de «unidad», «globalidad», «universalidad» y «versalidad».

- Los criterios fundamentales derivados de la Constitución, como son la anualidad, la necesidad de la autorización y los límites del ejercicio provisional y los tributarios de la ley del Presupuesto.
- La rigidez del presupuesto; y, por último,
- Las características del presupuesto funcional.

Ya que el presupuesto del Estado moderno debe ser un instrumento de política económica, el propio poder impositivo debe encaminarse a controlar y dirigir la demanda de bienes y servicios. El concepto de «presupuesto funcional» no es fácil de determinar en límites precisos por varias razones, una de ellas, importante, es que la estructura actual del presupuesto (por ministerios y no por funciones) impide la visión racional del mismo.

La part de L'O. et M. dans l'assistance technique des Nations Unies aux pays d'Afrique. «Bulletin O. et M.», octubre-diciembre 1966, pp. 24-26.

Para que exista un desarrollo económico-social es condición necesaria una Administración pública bien organizada; para ello es preciso seguir el programa general previsto por la Asamblea general de la ONU, cuyos puntos principales son:

- El suministro de material técnico a los países que lo solicitan. Se engloban en este supuesto varias materias: servicios consultivos, bolsas de perfeccionamiento y estudio, institutos de formación profesional y suministro de publicaciones técnicas.
 - Es preciso también el intercambio de reuniones con el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y otras instituciones semejantes.
- En cumplimiento de este programa general se tuvo un ciclo de estudios en Addis-Abeba sobre los problemas urgentes de los países africanos, participando altos funcionarios de éstos, y cuyas recomendaciones son las siguientes:
- En 1964 preparación en organización y métodos a los funcionarios de los países de influencia británica.
 - En 1966 preparación en O. y M. a los países africanos de influencia francesa.
 - En 1967 y 1968 preparación de formación regional para los funcionarios que se ocupen de organización y métodos. Orientación a los países africanos francófilos sobre los métodos y prácticas concernientes en curso de empleo. Ciclo de estudios sobre los métodos y procedimientos para elaborar, mejorar y aplicar las políticas relativas al personal.
- Entre otras materias sin financiamiento especial figura el sistema de abastecimientos del Estado en los países africanos.
- La Sección de Administración Pública en el seno de la Comisión tiene por objeto los proyectos siguientes:
- Preparación de manuales sobre leyes que sigan la Función pública, los estatutos del personal y los programas de formación en el dominio de la Administración.
 - Estudios sobre la creación y el funcionamiento de servicios es-

pecializados en organización y métodos.

Para que la Sección de la Administración pública cumpla su cometido en la medida necesaria está previsto, con el acuerdo de los gobiernos interesados, que un consejero regional en Administración pública se dirija a los países de la región, como mínimo, una vez cada dieciocho meses.

La Sección ha tomado contacto con los países, ofreciendo su asistencia a título de acuerdos bilaterales a fin de coordinar sus programas.

SELWYN W. BECKER Y GERARD GORDON: *An Entrepreneurial Theory of Formal Organizations. Patterns of Formal Organizations*. «Administrative Science Quarterly». Diciembre de 1966, pp. 316-344.

Uno de los mayores problemas de la ciencia es el que atañe a la ordenación y sistematización de los datos, problema que afecta de forma muy directa a la teoría y práctica de la organización, por la gran cantidad de estudiosos que se dedican al tema.

El presente estudio fija la definición de lo que significa «la organización formal», como un sistema desarrollado con un objeto determinado en el cual se involucran recursos y procedimientos, que actúan como variables y establece una clasificación de las estructuras burocráticas en «completas», «truncadas» y «enucleadas».

Después de analizar aisladamente la estructura y características de estos tres tipos de burocracias, tomando como datos las dos variables mencionadas en relación con unos modelos establecidos, los autores estudian

la organización de las estructuras complejas, por agrupación interna o externa y descentralización funcional o paralela.

WILLIAM G. FLEMING: *Authority, Efficiency, and Role Stress: Problems in the Development of East African Bureaucracies*. «Administrative Science Quarterly». Diciembre 1966, pp. 386-404.

A lo largo de este trabajo se analizan los problemas originados por el incremento de las burocracias políticas en los países en desarrollo en relación con la autoridad y la eficiencia. Mientras la «autoridad» es un concepto que se refiere a las relaciones externas entre el órgano del control político y el pueblo gobernado, la «eficiencia» se refiere a las normas internas de actuación de la burocracia. El presente estudio está centrado de forma crítica sobre la relación existente entre estos factores administrativos, primero durante el período de dominio colonial en Africa oriental (la autoridad británica del distrito y los funcionarios africanos), y después, en los países surgidos una vez conseguida la independencia, analizando los puestos burocráticos y los sistemas nuevos de autoridad.

La primera parte describe el sistema de la Administración británica en las colonias de esta parte de Africa, que están regidas por funcionarios del Servicio Civil y que ostentan diversos nombres, aunque el más extendido es el cargo de «district commissioner»; su poder y obligaciones varían según la época y las colonias.

En la segunda parte son objeto de estudio Uganda, Kenia y Tanganica.

DEDIEU, M.: *Un plan d'action de relations publiques dans une Caisse d'allocations familiales*. «Bulletin O et M», octubre-diciembre 1966, pp. 8-9.

El programa general de acción para la reforma de la Caja de Subsidios Familiares se llevó a cabo en tres etapas sucesivas. Estas etapas son las siguientes:

A) Exploración del problema.

1. Se ha intentado, en primer lugar, definir en qué sentido y en qué campo podría orientarse la acción a emprender. Interrogándose sobre las supuestas preocupaciones del público se han encontrado las siguientes necesidades: Información sobre los derechos y obligaciones; información sobre las exigencias de la Caja en materia de administración y organización; facilidad de comunicaciones; economía de tiempo y desplazamientos.

2. Se ha establecido, a continuación, un inventario de las diferentes clases o categorías de personas en contacto con la Caja.

3. El organizador, de acuerdo con la Dirección de la Caja, ha determinado los polos de interés de la clientela, cuantificando las diversas clases de público y fijando en qué se interesa la gente.

B) Trabajo de análisis.

Este trabajo de análisis, en el que se han consultado 1.000 expedientes del año anterior, determinando los polos de las diversas preocupaciones y comparado posteriormente con los resultados emanados de la lectura de una semana de correspondencia del año en curso, ha conducido al establecimiento de un programa de realizaciones siguiendo tres puntos:

- Informar directa y personalmente a los beneficiarios del subsidio.
- Intentar informar indirectamente a los interesados (anuncios, radio, alcaldías).
- Mejorar los contactos con el público.

C) Puesta en actividad del programa de realizaciones.

1.º Información directa e individual.

Se ha decidido enviar a cada beneficiario, antes de la modificación de sus derechos, un aviso informándole, así como la edición de un boletín de carácter general explicando los principios de la legislación.

2.º Información indirecta.

Se ha provisto de documentación a diversas oficinas con el fin de que puedan informar a los beneficiarios y darles las explicaciones necesarias.

3.º Mejora de relaciones o contactos.

Con este fin la Caja ha abierto dos oficinas exteriores para reducir los desplazamientos de los beneficiarios.

D) Resultados.

La correspondencia recibida por la Caja ha disminuido en un 20 por 100; las visitas a las ventanillas han sufrido una disminución de un 20 por 100; las comunicaciones telefónicas disminuyen en un 30 por 100.

A la vista de estos resultados puede considerarse en 800 F el precio de la información indirecta y en 0,15 F por beneficiario del subsidio y año, el de la información individual.

Estos costes no incluyen los gastos de personal ya soportados por la Caja, pues no ha sido contratado ningún nuevo agente.