

RESUMEN DE REVISTAS

05

KARL LOWENSTEIN: *L'Investiture du Premier Ministre en Angleterre*, «Revue du Droit Public et de la Science Politique» núm. 6, noviembre-diciembre 1966, pp. 1063-1116.

En el régimen constitucional británico la investidura del primer ministro siempre estará unida a la existencia y funcionamiento de la monarquía. En ningún momento de la evolución histórica de la Gran Bretaña, la Cámara de los Comunes ha designado a un primer ministro. En Gran Bretaña, a diferencia de otros países, no es requisito que sea con-

firmado el primer ministro o su gabinete después de haber ganado las elecciones generales. El nombramiento del primer ministro es tradicionalmente considerado como una de las funciones de la prerrogativa personal del soberano.

No hay gran cosa que decir sobre las formalidades externas que acompañan a la investidura del «premier» por el soberano. El acto de investidura consiste en convocar al futuro responsable a una audiencia oficial en la residencia real.

Existen dos límites a la prerrogativa real del nombramiento del pri-

mer ministro: una, que debe ser miembro del Parlamento, y la otra, que debe ser el jefe del partido político mayoritario en la Cámara de los Comunes.

Existe, también, la imposibilidad de que sea primer ministro un miembro de la Cámara de los Lores, haciéndose anacrónico que un primer ministro sea elegido entre los Lores, ya que el centro de gravedad política se fué fijando en la Cámara de los Comunes, perdiendo importancia la de los Lores. Parece improbable que un «lord» pueda ser elevado a primer ministro, a menos que una reforma fundamental de la Cámara de los Lores no introduzca una situación enteramente diferente.

Si existe la obligación de que el primer ministro debe ser el jefe del partido mayoritario, es preciso que éste exista y sea conocido por todos. La elección de este jefe del partido no está reglamentada, y no hay ningún procedimiento para su designación, simplemente será el proceso natural de selección, el político con más experiencia parlamentaria, que tenga dotes personales y que haya hecho realizaciones concretas tendrá asegurada la posición dominante.

Los partidos tienen sus reglamentaciones que se combinan con los principios constitucionales, siendo aquéllos completamente extraconstitucionales.

El grado de racionalización de los partidos difiere según cual sea:

a) Hasta 1905 el jefe del partido conservador era elegido por la convención del partido. Su elección se hacía más por aclamación que mediante un proceso electivo.

b) En el partido laborista es elegido por el grupo parlamentario del partido.

Los procedimientos de investidura varían según función o no el régimen de bipartidismo. Las situaciones normales de bipartidismo son:

- Cuando el partido en el poder gana las elecciones, el soberano está obligado a mantener al primer ministro que sustente el poder.
- Cuando el partido de la oposición gana las elecciones, el soberano está obligado a llamar al líder de éste y nombrarle primer ministro.
- Cuando muere el primer ministro, le sucede el segundo del partido, sin posibilidad de que la Corona lo escoja.
- Un cambio de primer ministro por el desbaratamiento de su partido no parece realizable, teniendo el partido mayoría en los Comunes.

Cuando no funciona el sistema de bipartidismo las situaciones que se pueden dar son:

- Los dos partidos que tengan mayoría en las elecciones son llamados a formar un gabinete de coalición.
- El jefe del partido de la oposición o de uno de los partidos de la oposición es llamado a formar un gabinete minoritario.

En estas dos situaciones, el soberano tiene gran amplitud de facultades en la elección del primer ministro al no fijar el procedimiento normal de investidura.

- En situaciones excepcionales, sin tener en cuenta el resultado de las elecciones, puede darse la

necesidad de formar un gobierno de coalición, compuesto por todos los partidos.

- En muchos casos se da la dimisión del primer ministro por razones personales. Entonces, el soberano consulta con diversas personalidades para escoger un nuevo primer ministro.

En los casos en que un partido suba al gobierno por el resultado de unas elecciones mayoritarias, la prerrogativa real no existe, limitándose el soberano a darle automáticamente el gobierno del país.

Existen dos clases de gabinetes de coalición: en caso de guerra y los que son necesarios en tiempo de paz.

a) Gabinetes de coalición en caso de guerra: El soberano, más que tomar una iniciativa para designar al primer ministro, deja, generalmente, a los jefes de los partidos encontrar las propias soluciones y limitarse a ratificarlas. Esto ha sucedido en ambas guerras mundiales.

b) Gabinetes de coalición en tiempo de paz: Ocurre en los casos de mala situación financiera.

En los casos de gabinetes minoritarios, su capacidad de gobernar depende del sostén que reciba su política por parte de los otros partidos que le toleran tácita o expresamente sin estar representados en el gabinete.

Existe un problema en la investidura del primer ministro perteneciente al partido conservador: si por alguna razón deja su puesto mientras su partido está en el poder, también tiene que abandonar la jefatura del partido, no existiendo entonces persona que pueda reemplazarle hasta que no se elija un nuevo líder del partido. Cabe la posibilidad de que

exista un vice-primer ministro. Esta figura solamente está reconocida por el Derecho constitucional británico en el caso de un primer ministro por delegación.

Esta circunstancia, que provocó numerosos incidentes ha dado lugar a que se reforme el procedimiento de designación del jefe del partido conservador, imitándose el procedimiento del partido laborista. Son necesarios tres escrutinios: en el primero es elegido el que haya obtenido mayoría absoluta y haya reunido el 15 por 100 de votos más que ninguno de los otros; en el segundo es elegido por mayoría simple, sin ser necesario el 15 por 100; en el tercero sólo entran en juego los tres candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos en la segunda vuelta, quedando solamente los dos que hayan obtenido más votos.

Cuando el soberano hace uso de la prerrogativa de elegir el primer ministro, consulta para esto con un número de personas limitadas, que son: el primer ministro saliente, los principales líderes del partido al que pertenece, así como los del partido de la oposición; si se trata de una reina, también al príncipe consorte; finalmente, a los secretarios privados de la Corona.—M. L. J.

MICHEL POMEY: *Le régime juridique de la Caisse des Dépôts et Consignations*. «Droit Social» núm. 11, noviembre 1966, pp. 545-548.

El principio fundamental de la Caja de Depósitos es el de su necesaria independencia con respecto al poder ejecutivo. Esto es necesario por la naturaleza de las tareas que le han sido confiadas por el legislador.

La Caja es, en definitiva, responsable no sólo del ahorro individual o colectivo de los franceses, sino también del mercado financiero del crédito público y de los fondos de interés general.

Para asegurar el principio de independencia, los creadores de la Caja de Depósitos han realizado una institución especial distinta del Estado y dotada de un estatuto privilegiado que se caracteriza esencialmente por sus cláusulas y garantías exorbitantes del derecho común de las instituciones públicas.

Se han puesto bajo la supervivencia del poder legislativo y de una Comisión que sólo tiene que rendir cuentas al Parlamento. La dirección de la Caja ha sido confiada a un director general, que es *cuasi* inamovible.

La Caja escapa a toda tutela y control ejercidos desde el exterior. El ministro de Hacienda no tiene ningún poder sobre la Caja y sólo interviene para nombrar al director general.

En cuanto a los controles generales a los que puede estar sometida, conviene precisar que el Tribunal de Cuentas no tiene competencia legal nada más que para el control jurisdiccional del cajero general, el cual no es más que un contable público.

La intervención de la Comisión de control de las operaciones inmobiliarias está limitada solamente a los inmuebles de los servicios administrativos de la Caja.

En lo que concierne a la organización general de la Caja, corresponde al Gobierno tomar todas las disposiciones requeridas a propuesta de la Comisión supervisora que con el director general toma toda iniciativa en este sentido.

Aunque figure en la lista general de instituciones públicas nacionales, no es, sin embargo, una institución de Derecho común. No puede ser encuadrada ni en la categoría de instituciones públicas administrativas, ni en la de instituciones públicas industriales o comerciales. Se sitúa en una posición intermedia, perteneciendo tanto a las primeras como a las segundas.

Los litigios entre la Caja y los particulares son competencia de los Tribunales civiles. Algunas veces las decisiones del director general tienen carácter reglamentario y son objeto de un recurso por exceso de poder.

Por su naturaleza, la Caja de Depósitos constituye una institución *sui generis*, sin ningún equivalente; por otra parte, los fondos que ella guarda, son fondos privados, obligatoriamente confiados a su monopolio de guarda y gestión.—M. L. J.

MÜTHLING, H.: *Die Geschichte des deutschen Selbstverwaltung, SKV*, 1966, pp. 10-12.

Panorama de la evolución histórica de la administración local en Alemania, desde sus orígenes, a través de la Edad Media, el absolutismo, las reformas de Stein y Hardenberg, el imperio alemán, la república de Weimar y los años posteriores a 1945. Analizando la problemática actual, señala la crisis general en que se encuentra la administración local, determinada por el empobrecimiento progresivo de los entes locales y el aumento igualmente progresivo de la intervención estatal. Si en épocas pasadas se ha considerado la autonomía municipal como uno de los supuestos necesarios de la democracia, en los últimos tiempos la cues-

ción parece asumir una fisonomía diferente. En efecto, la aparición de otros grupos corporativos en la vida política y el pluralismo que parece caracterizar la sociedad de masas, unido todo ello al hecho de que la burguesía y la clase obrera dominen la totalidad del Estado, haciendo innecesaria la protección de unas «reservas administrativas» a través de las cuales hubieran de actuar políticamente, han determinado un campo de tensión política distinto del que en otro tiempo sirviera de justificación a la autonomía municipal. Finalmente, recoge unas palabras de W. Röpke, en que se atribuye a un ministro de un «land» alemán (cuyo nombre no cita) la afirmación de que el Estado democrático hace innecesarios ciertos dispositivos de seguridad o de protección del pueblo frente al Gobierno, como eran el federalismo y la autonomía municipal, que eran manifestaciones del recelo del administrado o ciudadano contra un Gobierno centralista ajeno al pueblo. Si bien el autor no participa de estos puntos de vista, señala tales hechos y afirmaciones como expresivos de una tendencia general, que, en cuanto persona vinculada a la administración municipal (ya que es alcalde de la ciudad de Kiel), confía en que no triunfe y persista, en cambio, la autonomía local.—M. H. H.

GILLES GOZARD: *La Supranationalité de la Communauté Economique Européenne*. «Revue du Droit Public et de la Science Politique», número 5, septiembre-octubre, 1956, páginas 884-918.

La Comunidad Económica Europea no puede ser encuadrada dentro de la figura de una confederación, a

menos que se admita nada más que con el dominio económico y financiero, el cual, si bien es importante, no constituye aún nada más que un sector limitado de la actividad de los Estados.

La CEE no tiene carácter supranacional, pues los Estados miembros estando éstos constantemente presentes y tratándose de un intérprete constante de la voluntad de los Estados, es una organización *sui generis*, para la cual no existe un vocablo adecuado. Este carácter particular ha sido precisado por el compromiso adoptado por la conferencia de 30 de enero de 1965 de los ministros de Asuntos Exteriores de los seis países miembros, tanto en lo referente a las decisiones del Consejo de Ministros, que pueden ser tomadas por mayoría, como al tema de las relaciones entre la comisión y el Consejo de Ministros.

La cualidad de organización internacional hace que la Comunidad Económica Europea tenga una personalidad propia que no es más que la aptitud para encuadrarse en un orden jurídico determinado. Tiene una competencia mucho más restringida de la que puedan tener otras organizaciones como la ONU.

Los caracteres específicos de la CEE, según P. Renter, pueden establecerse sobre dos planos: uno cuantitativo y otro, más abstracto, que es el de la superioridad en el orden jurídico, comunitario. El plano cuantitativo se reduce a la apreciación del grado de integración.

La negación de la supranacionalidad a la CEE no excluye la supremacía sobre los derechos nacionales. Se ha sostenido una superioridad de las reglas marcadas del Derecho comunitario sobre las de los derechos

nacionales, y que aquél tiene una estructura federal o al menos preferencial. Otra tesis es la de que no se encuentra en los caracteres específicos de las comunidades nada más que dos principios, que son el carácter autónomo del Derecho comunitario y la determinación por éste de sus relaciones con los derechos nacionales de los Estados miembros.

La superioridad jurídica, admitida sin discusión, del Derecho comunitario sobre los derechos nacionales de los Estados miembros, influye sobre el reparto de competencias y tiende igualmente a limitar las de la CEE, que detenta sus poderes en razón de una transferencia de atribuciones de los Estados a la comunidad, estas ideas se traducen en las funciones que han sido atribuidas a los diferentes órganos de la CEE.

El término supranacional sería adecuado para aplicarlo al conjunto de la CEE, si el elemento principal fuese la comisión, pero ella no tiene poderes reales, no es independiente del Consejo de Ministros.

Así parece convenir mejor el término de extranacional para caracterizar y calificar a la CEE, pudiendo ser denominada ni nacional ni supranacional, pero estando emplazada entre las dos situaciones. El carácter extranacional se encuentra confirmado por el hecho de que se reforzará más las economías, todavía nacionales, de cada uno de los seis países miembros, pero será difícil el gobierno de cualquiera de los Estados, sin tener en cuenta tanto las reacciones como los intereses vitales de los otros.

El término extranacional indica que las decisiones tomadas en el seno de la CEE son algo más que los in-

tereses particulares de cada uno de los Estados miembros y más bien son el resultado conjugado de los intereses de unos y otros conetizados por el interés comunitario. Bien lejos de ser esto un desprendimiento de los intereses nacionales particulares, como sería si fuese la CEE supranacional, es una clase de síntesis tan alejada de la adición como de la oposición y que resulta de los compromisos recíprocos, suscritos por los Estados miembros al firmar el Tratado de Roma. Sin embargo, este término de extranacional no permite precisar exactamente la naturaleza de las relaciones que deben establecerse entre la CEE y los Estados miembros, éstos aparecen, en definitiva, como habiéndose comprometido solamente a ejecutar y eventualmente a hacer ejecutar por la comisión europea, todas las obligaciones contraídas por ellos en el Tratado de Roma.—M. L. J.

PHILIP M. MARCUS y DORA CAFAGNA :
Control in Modern Organisations.
«Public Administration Review»,
julio 1965, pp. 121-127.

Ciertamente la coordinación en una organización dada se ve afectada por la estructura de control de la misma. A su vez, la distribución del control afecta claramente al comportamiento individual del miembro del grupo y a su ajuste en la vida de la organización.

Los resultados que se extraen de estudios experimentales giran alrededor de la idea de que un incremento del «control total»—de manera que los subordinados puedan influir sobre quienes los supervisen— aumenta la eficacia de la organiza-

ción, mientras que, por el contrario, cuando los subordinados alcanzan un cierto nivel técnico y no obtienen control alguno, la moral y la eficacia decrece, debiendo destacarse que los subordinados desean el control y la influencia no ya en su propio beneficio y a expensas de los niveles superiores, sino más bien para saber a qué atenerse exactamente, tanto en cuanto a posibles recompensas como a sanciones.—J. O. M.

SPANNER, H.: *Zur Stellung des Staatsoberhauptes in Deutschland und Österreich seit 1918*. DÖV, 1966, pp. 17-18.

Breve análisis de la evolución de la competencia de la jefatura del Estado en Alemania y Austria desde 1918. Partiendo del problema planteado por la constitución de Bonn, del exacto alcance de la competencia del presidente federal en lo que respecta a la promulgación de las leyes federales y el nombramiento de los jueces y funcionarios de la federación, el autor esboza un examen de la figura jurídica del jefe del Estado en las distintas formas políticas conocidas en el transcurso del aludido período de tiempo, para llegar a la conclusión de que sólo cabe una configuración de la jefatura del Estado como factor decisor o, cuando menos, co-decisor, dentro del marco de un sistema monárquico o autoritario (dictatorial).—M. H. H.

C. H. DODD: *Recruitment to the Administrative Class 1960-64*. «Public Administration» núm. 45, 1967, páginas 55-80.

A partir del informe emitido por la Comisión de Servicio Civil en 1965 bajo el título de selección para el

«Civil Service», en donde se incluía información sobre el bagaje social y educativo de los candidatos a la «administrative class» en el período 1948-1963, y se destacaba el éxito proporcional de los candidatos procedentes de las Universidades de Oxford y Cambridge y el de los licenciados en historia sobre los licenciados en estudios clásicos, el autor examina en primer lugar y con una visión de conjunto el sistema seguido en el período 1960-64 en la selección de la «administrative class» y el método normal de entrada en régimen de oposición libre para candidatos comprendidos entre veinte y veintiocho años, en sus dos modalidades denominadas ambas «examen calificador», exclusivamente escrita la primera y eminentemente oral la segunda. A continuación analiza los éxitos obtenidos por miembros de diversas universidades y escuelas en cada una de las modalidades señaladas, extrayendo en sendos gráficos las pertinentes consecuencias, que en parte confirman y completan los resultados obtenidos en su día por la Comisión de «Servicio Civil».—J. O. M.

J. MONGON: *L'entreprise et les techniques d'organisation*. CNOP número 3, marzo 1967, pp. 5-14.

Es preciso poner al día los conocimientos de los cuadros dirigentes, consecuencia de la evolución acelerada de la técnica y de los procedimientos de gestión. Los cuadros deberán asimilar y adaptar los métodos modernos evolutivos.

Por medio de un trabajo personal que no se relaje ni con la edad ni con los títulos o los honores, es necesario que cada uno amplíe sus

conocimientos, no solamente en su especialidad, sino también en todas las disciplinas, pudiendo hacer progresar la previsión, la planificación, la creación o la realización de las actividades de la empresa. Enterarse de los nuevos métodos que permitan a los hombres poner en práctica todas sus capacidades: delegación de responsabilidades, apreciación y control de resultados.

Explicar las razones de los cambios de orientación, de reposición de productos o de procedimientos que se experimenten o que deban cooperar en la acción proyectada. Todo dirigente deberá consagrar parte de su tiempo a la información verbal de sus subordinados para poner en marcha la participación de cada uno a la obra común.

Otro punto necesario que el ingeniero y el economista deberán tener en cuenta cuando dirijan una empresa es organizarse para dominar la abundancia de informaciones necesarias en la gestión eficaz de las empresas. Para esto se pondrán en práctica todos los medios modernos posibles: comunicaciones automáticas, calculadoras, etc.

Por último, hay que apuntar que la gestión de una empresa no debe ser realizada de una manera casi despiadada para ser altamente competitiva; es preciso que juntamente al desarrollo material se atienda el factor humano; el desarrollo debe ir acompañado de métodos de previsión social para poder corregir el clima de inseguridad en los empleos, creado por el mejoramiento continuo y acelerado de la eficacia; procurar oportunidades de promoción a los que tomen parte activa en el desarrollo económico.

La dirección de la empresa deberá

«honrar y promover la dignidad de la persona humana y su voluntad integral...»; según proclama la constitución *Gaudium et Spes*, del Concilio Vaticano II: «El hombre es el autor, el centro y el límite de toda la vida económica y social».—M. L. J.

P. BARUZY: *Nous avons besoin de dirigeants formés*. «CNOF» núm. 3, marzo 1967, pp. 3-4.

El arte de dirigir es tan importante como la técnica. Es cosa corriente que los ingenieros estén al frente de empresas, que, aunque poseen conocimientos técnicos, muchas veces carecen de los necesarios para dirigir una empresa.

Es necesario que se configure una «élite» de dirigentes de empresa, que posean una formación para que puedan representar su papel.

La nueva práctica no da las dotes de dirigentes es preciso que se unan ambas cosas para que un hombre de empresa sepa dirigirla bien. Muchas empresas que pasan por momentos difíciles pueden buscar la causa en la insuficiencia de sus dirigentes.

Un dirigente debe tener, entre otras cosas:

1. Conocimientos psicológicos suficientes para suscitar por parte de los hombres que le rodean, sus puntos de vista y faciliten la integración en una síntesis constructiva.

2. Cualidades y sentido de decisión que le permitan dar a una organización el dinamismo necesario.

3. La competencia que le permita escoger las tendencias sociales y económicas para guiar a su grupo no sólo a la finalidad que persiga, sino también para que tenga influencia en la comunidad nacional.

4. La capacidad de establecer juicios apoyados en los conocimientos que posea para mantener el equilibrio económico y financiero necesario para asegurar la estabilidad económica del organismo que dirige.

5. Una auténtica generosidad para comprender a los hombres que le rodean, aportándoles las satisfacciones morales y materiales que esperan de su vida de trabajo.—M. L. J.

HARVEY SHERMAN: *A climate for achieving excellence*. «Personnel Administration», marzo-abril 1967, pp. 30-32.

Muy frecuentemente las grandes organizaciones—la Administración entre ellas—han tendido a crear vastas burocracias cuyos valores son el ritualismo y el excesivo conformismo. La autoridad se deposita en el puesto más que en la persona que lo desempeña; se supervalora la disciplina y la rutina y se potencia un formalismo estéril y un apego irracional a las formas preestablecidas.

El sistema asegura tecnicismo y eficacia, pero determina conformismo, conservadurismo, timidez y rigidez.

Es necesario, pues, imponer un clima en el que prospere un tipo de empleado o servidor público, dinámico, con capacidad para generar nuevas ideas y adaptarse a la circunstancia de este momento; suficientemente flexible como para admitir y laborar nuevas ideas cualquiera que pueda ser su origen.

El autor sugiere para ello la adopción de las siguientes medidas estimulantes: mejora de los medios de recompensa al empleado excelente; suavización del control jerárquico; mayor utilización del personal feme-

nino; intensificación del trabajo en grupo; intensificación de cursos de perfeccionamiento y educativos en general.—J. O. M.

A. LECOMPTE: *La Formation Permanente*. «CNOF» núm. 2, febrero 1967, pp. 3-4.

La empresa recibe el cuadro de sus dirigentes como un producto medio terminado; es preciso pulir, especializar, adaptar, integrar. Los cuadros están necesitados de un perfeccionamiento que les da la empresa, puesto que no es solamente una labor personal, tienen que ir acompañadas las dos.

El perfeccionamiento tiene un campo muy vasto:

- Remediar las insuficiencias de formación.
- Profundizar los conocimientos con el afán de conocer mejor ciertas cuestiones en su contexto y también sus posibilidades y consecuencias.
- Evitar el endurecimiento y la contaminación de la rutina, manteniendo el espíritu despier-to gracias a una gimnasia constante.

Es necesario que los cuadros vengán acompasados con la evolución técnica para que no se encuentren desfasados; para esto se pondrán en práctica los medios informativos e instrumentos de formación.

M. L. J.

HOFFMANN, R.: *Beamtentum und Streik*, AÖR, 91/2.

Análisis de la problemática del derecho de huelga de los funcionarios. La cuestión de la licitud de la huelga

de los empleados públicos ha adquirido actualidad en Alemania en los últimos años, con ocasión de la discusión pública suscitada en el verano de 1962 acerca del problema de la retribución. En 1962, 1963 y 1964 determinadas organizaciones de funcionarios (de correos y de policía, principalmente) propugnaron, por cauces diversos, una revisión de la legislación funcional en esta materia. Este hecho mueve al autor a considerar los diversos aspectos del problema, partiendo de la concepción dominante, según la cual, corresponde al funcionario una misión de defender y garantizar en el Estado los valores jurídicos inspiradores del ordenamiento jurídico público; en consecuencia, debe estar al margen de los partidos y por encima de las luchas de intereses de la generalidad. El funcionariado es así un contrapeso de los partidos, que tiene por objeto garantizar la estabilidad de la acción administrativa. Con ello adquiere un carácter de órgano del Es-

tado, en cuyo caso no sería concebible una huelga contra el Estado al cual representa y cuyo orden jurídico garantiza. Sin embargo, el autor cree observar una tendencia favorable a la huelga, en cuanto que las estructuraciones masivas de algunos sectores funcionariales, como la «operación jabalí» y la «operación águila», no dieron lugar a medidas disciplinarias. Después de un examen de los preceptos constitucionales y de sus antecedentes en regímenes democráticos anteriores de Alemania, y de la situación en el Derecho comparado, concluye que, por efecto de la socialización del Estado, que ha dado derechos que en otro tiempo fueran privilegios de los funcionarios a todo trabajador por cuenta ajena, no es ya defendible que en un Estado social democrático el funcionario quede totalmente en manos de su patrono. La vinculación al Estado no debe implicar una carencia de derechos del funcionario frente al mismo.—M. H.