

RESUMEN DE REVISTAS

05

JEAN-ARNAUD HAZERES: *Des quelques problèmes dominants de la planification française*. «Droit Administratif». Abril 1968, pp. 203-221.

El plan, equilibrio de aventura y de cálculo, es ahora una de nuestras costumbres. Determina una parte esencial de la actividad económica que justifica su permanencia, cualquiera que sea la evolución política o económica de los años venideros. Esto es suficiente para probar el interés de los estudios e investigaciones jurídicas y sociológicas que atienden a la planificación. Como institución marcada largamente por el sello napoleónico, plantea numerosas cuestiones no resueltas.

Teniendo la importancia que se sabe en el seno de las instituciones administrativas, el plan no puede ser neutro, y cada vez más sus incidentes se manifiestan tanto sobre el con-

junto de normas jurídicas como sobre las estructuras administrativas.

El plan aparece como un motor esencial de los cambios en la Administración francesa, y se puede pensar que la conjunción de ideas de planificación y ordenación del territorio da una noción de administración general adaptada al Estado moderno, mucho más vasta que la que sirvió a la obra de Luis XV y Napoleón I.

La planificación francesa se esfuerza desde el V Plan en tener en cuenta la realidad de la Comunidad Económica Europea, y una de las opciones fundamentales sobre las que se basa el V Plan es precisamente esta apertura de la economía francesa hacia el Mercado Común, y así, en el último debate parlamentario en la Asamblea francesa sobre el VI Plan, el ministro del Plan y Ordenación del Territorio declaró que la respues-

ta a numerosos problemas de la economía francesa debe buscarse en el marco europeo. No obstante, suponiendo que los planificadores franceses adopten el plan a la apertura económica, ¿es la Comunidad susceptible de integrar la planificación francesa? ¿Y según qué esquema se puede pensar una planificación a escala europea, de la que algunos piensan que es, hoy día, una necesidad no solamente imperiosa, sino también necesaria?

Numerosas ideas esenciales que sostienen la concepción francesa de la planificación son totalmente extrañas a sus compañeros. La necesidad de una planificación está lejos de ser sentida por todos, y si Italia ha intentado la experiencia después de 1960, si Holanda tiene un plan puramente indicativo, Alemania se opone a toda programación de su economía.

En fin, se sabe que los mecanismos puestos en práctica por el Tratado de Roma forman un conjunto de inspiración netamente liberal, que origina difíciles problemas jurídicos en lo que concierne a su articulación con las medidas de ejecución del Plan francés: la cuestión de la incompatibilidad de las ayudas selectivas atribuidas a las empresas francesas siguiendo los objetivos del Plan con las disposiciones del artículo 92 del Tratado está sin resolver.—FSJ.

CHAPAL, PH.: *Recherche sur la notion et le régime des actes juridiques à caractère «prospectif»*. «Droit Administratif». Junio 1968, pp. 323-334.

La asociación de los términos «jurídico» y «prospectivo» puede parecer paradójica, debido a la consideración

estática del primero y dinámica del segundo, pero a partir del momento en que la prospectiva deja de ser únicamente previsión, para convertirse en orientación, entra en contacto con el derecho, al que intenta utilizar para actuar sobre las estructuras e imponer su visión del futuro. Dentro de este panorama de los actos jurídicos, con un alcance superior a la anualidad presupuestaria, destacan los planes de desarrollo económico y social con una visión prospectiva a largo plazo.

Partiendo de esta situación, el profesor Chapal analiza sucesivamente la originalidad de los actos jurídicos de carácter prospectivo y el valor jurídico de los mismos.

Respecto del primer punto es preciso observar la imprecisión de estos actos, resultado de la misma imprecisión de la previsión, y que debe ser atemperado por el hecho de que esos actos pueden comprender, junto a fórmulas bastante vagas, disposiciones más precisas. Pero estas medidas, incluso si son formuladas con gran rigor, pueden resultar inciertas si los azares de la coyuntura llevan a su reconsideración. De aquí la necesidad de adaptación de los actos jurídicos de carácter prospectivo de acuerdo con los niveles de la actividad económica, el grado de las inversiones o los desplazamientos de la población (un ejemplo se encuentra en las señales de alerta previstas en el V Plan francés, que permitirán corregir las posibles perturbaciones que surjan). Ahora bien, estas posibilidades de adaptación están en relación directa con los procesos de elaboración de los actos. La originalidad de estos actos de carácter prospectivo consiste en que han contribuido ampliamente a desarrollar

la Administración consultiva y los procesos de decisiones concertadas, sin perder por ello su carácter de decisiones autoritarias, ya que el Gobierno juega un papel preponderante en su elaboración, y su intervención es fundamental para dar a dichos actos un carácter jurídico.

Después de ver la originalidad de los actos jurídicos de carácter prospectivo, dedica Chapal la segunda parte de su artículo al estudio del valor jurídico de los mismos.

La fuerza jurídica de estos actos no se puede comparar con la de las normas de Derecho, ya que se trata de actos originales y relativamente recientes. No se puede aún situarlos en la pirámide de los actos jurídicos, pero, sin embargo, es posible mostrar su inserción en el orden jurídico en la medida en que tienden a ser dotados de una cierta fuerza obligatoria.

Estos actos de carácter prospectivo se imponen a la Administración en virtud del principio de legalidad, y a los particulares, por intermedio de los actos jurídicos clásicos que inspiran. La flexibilidad de estos actos hace muy difícil la elaboración de un sistema de sanciones, inexistentes con respecto al Estado, pero que tienden a instaurarse con respecto a los particulares.

Así, pues, para dar un mayor valor jurídico a los actos prospectivos, objeto del estudio realizado en el presente artículo, es preciso perfeccionar ante todo los mecanismos de previsión, ya que su mayor fuerza y desarrollo está en relación con la mayor certidumbre de las perspectivas que se señalen.—FRL-D.

LAMBERT, GUY: *La France à mi-chemin du 5.º Plan*. «Hommes et techniques». Mayo 1968, pp. 413-418.

El presente artículo está constituido por una serie de reflexiones sugeridas por el «Rapport annuel des Comptes de la Nation» sobre las tendencias actuales de la evolución económica en Francia. Este informe reviste un particular interés, ya que se sitúa exactamente a mitad de camino del V Plan.

En relación con las tasas de expansión, las estadísticas explican la rivalidad que existe entre los diferentes sectores. Muestran también la primordial importancia de la industria, incluso ahora que algunos expertos consideran que el comercio y los servicios deben tomar el relevo de las transformaciones industriales. La aceleración, más o menos grande, de nuestra economía, dice Lambert, ha sido determinada por una aportación de diferente importancia de los elementos que la constituyen, es decir, del consumo, de la inversión, de la exportación y del ahorro.

El desarrollo del consumo baja de 3,85 por 100 a 1,75 por 100 por año, con lo que el ritmo expansionista se rompe en más de su mitad, lo que es grave, ya que el consumo representa el 70 por 100 de la actividad nacional. La inversión se mantiene a un ritmo conveniente, aunque no ocurra así con la renovación del equipo industrial y comercial. En cuanto al tercer elemento anteriormente citado, es decir, la exportación, se ha mantenido un mismo nivel de expansión que al principio del Mercado Común. Por último, el ahorro ha sufrido varios cambios, y al mismo tiempo que se asiste a una disminución de la participación en este

ahorro por parte de las empresas, se observa un aumento del 5,5 por 100 en el período 1959-63 al 6,2 por 100 en el período 1963-67 del ahorro particular.

A continuación se analiza el desarrollo del presupuesto, tanto social como de las administraciones, y se observa que durante los cuatro ejercicios presupuestarios que han seguido al bloqueo económico, la evolución de los dos presupuestos ha sido la misma que en el período cuatrienal anterior. Los responsables nacionales de estos dos reguladores de la economía han cumplido fielmente el diagrama que fue preparado por la Comisaría General del Plan en función de una expansión del 5 por 100.

Terminá Lambert este artículo estudiando la evolución de la moneda y el crédito; gracias a éste las instituciones financieras han sido capaces de tomar el relevo del desfalleciente ahorro francés y de la autofinanciación, así como la evolución de las categorías socioprofesionales de los trabajadores.—FRL-D.

MILLER, EDWIN L.: *Selection by Objectives: A Function of the Management by Objectives Philosophy*. «Public Personnel Review». Abril 1968, pp. 92-96.

¿Por qué muchos departamentos de selección de personal no son capaces de identificar las cualidades individuales características de una persona altamente capacitada en el momento de determinar su nivel de aptitud? ¿Por qué gran parte de las decisiones, en esta materia de selección y promoción de candidatos, se basan con demasiada frecuencia en los caprichos, la recomendación, los

estereotipos o el simple favoritismo del «manager»?

Estas son las dos grandes interrogantes que justifican el artículo de Miller. Parte de su respuesta se encuentra, sin duda, en el fracaso de los responsables de estas tareas selectivas en el desarrollo de tres importantes funciones: 1) precisar el criterio del éxito en el trabajo; 2) reunir información efectiva que sirva de predicción de éxito o de fracaso, y 3) evaluar la información que se ha obtenido.

En este trabajo se trata precisamente de todas estas deficiencias en los procedimientos de selección de personal; el propósito fundamental es, además, no el de juzgar los méritos o deméritos de las diferentes técnicas utilizadas con aquel fin, sino el de sugerir un sistema nuevo y más efectivo. La aproximación propuesta es la que Miller llama «selección por objetivos» método que puede ser utilizado tanto para contratar a personas ajenas a la organización como para promocionar a las que están ya en ella.

El pensamiento que inspira este modelo es el de que la precisión de los objetivos, propósitos o metas es imprescindible en aquellos sectores donde los diversos logros y resultados afectan directamente a la subsistencia y prosperidad del trabajo mismo. En orden a una actividad selectiva, el «manager»—se dice—debe restablecer las metas más que las características del trabajo y las cualidades exigidas para desarrollarlo. Sobre esa base deberá montarse la selección de personal: teniendo siempre presentes los objetivos a conseguir en el trabajo, cuyo puesto se trata de cubrir, sin olvidar nunca que esas necesidades son cambiantes, pues no

en vano las organizaciones no existen *in vacuo*, sino ligadas a una realidad, asimismo activa, que condiciona aquellos objetivos.

El método es innegablemente dinámico y parece ofrecer un medio más penetrante de percepción y evaluación de las cualidades del candidato.—PGM.

RODRÍGUEZ MORO, NEMESIO: *La impugnación de los actos de los jurados provinciales de Expropiación por la Administración estatal, local e institucional. Especial referencia a las confederaciones hidrográficas*. «Revista de Estudios de la Vida Local». Abril-mayo-junio 1968, pp. 281-292.

Se analizan en el presente artículo dos sentencias del Tribunal Supremo; una, de 10 de noviembre de 1967 y, otra, de 30 de noviembre del mismo año.

Sobre la naturaleza del jurado provincial de Expropiación, el Tribunal Supremo establece las siguientes afirmaciones:

a) Que es un órgano periférico de la Administración estatal, no de la Administración local.

b) Que es un órgano autonómico, en cuanto no depende directamente de ningún ministerio y sus resoluciones son ejecutivas y ultiman la vía administrativa.

c) Que la revisión jurisdiccional de sus actos corresponde a la Sala Contenciosa-Administrativa de la Audiencia Territorial correspondiente.

Para poder impugnar los actos del jurado, la ley de la jurisdicción establece que es necesaria la interposición del recurso de reposición, pero

además hay que tener en cuenta el artículo 126 de la ley de Expropiación forzosa. Si la Administración local utiliza el recurso de lesión económica, deberá cumplir los requisitos que fija la ley de Régimen local y Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las corporaciones locales.

En cuanto al procedimiento especial de declaración de lesividad de las resoluciones del jurado, el Tribunal Supremo ha establecido los siguientes principios:

1. Que no puede hacer uso de este especial procedimiento la Administración local ni la institucional, sino sólo la estatal.

2. Que la declaración de ser lesivo el acto de justiprecio emanado del jurado provincial ha de adoptarse por orden acordada en el Consejo de Ministros, no siendo precisa su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

3. Que la acción contencioso-administrativa ha de ejercitarse ante la audiencia territorial y no ante el Tribunal Supremo.

En lo que se refiere a las Confederaciones Hidrográficas, el Tribunal Supremo razona las siguientes conclusiones:

— Las Confederaciones Hidrográficas no son órganos de la Administración estatal, sino de la Administración institucional.

— Las Confederaciones Hidrográficas tienen potestad expropiatoria propia.

— La impugnación del justiprecio fijado por el jurado que hagan las Confederaciones ha de acomodarse al régimen normal, sin que pueda acogerse al proceso de lesividad.

- La facultad de tutela y control que sobre dichas Confederaciones ejerce el Ministerio de Obras Públicas no le permite subrogarse en la facultad que aquéllas tienen para ejercer por sí las acciones que estiman pertinentes.
- La tesis que ahora sustenta la sentencia fue ya mantenida en la del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 1966.—FSJ.

DONNELLY, BERNARD P.: *The impact of Automation on Employees*. «Public Personnel Review». Abril 1968, pp. 75-80.

Donde con más claridad se revela la importancia de la actuación del «manager» en el establecimiento de políticas de personal es, quizá, en la forma con que se afronta la solución de los problemas de los empleados afectados por los cambios de estructura, funciones o procedimientos. Estas variaciones, de diversa naturaleza, pueden llegar a amenazar la estabilidad —e incluso la continuidad— del *status* de trabajo de los empleados. De todas ellas, en los últimos años ninguna circunstancia de cambio ha merecido mayor atención que la automatización.

Así, respondiendo a esta corriente, el pasado año se recomendó oficialmente en el Estado de California un sistemático programa para el estudio del impacto, sobre los empleados, de la automatización y otros cambios inspirados por los niveles de *management*.

Pues bien, este artículo de Donnelly estudia precisamente los más importantes elementos de este programa, sin olvidar que responden a unas

necesidades concretas, las del Estado de California, por lo que no podrán generalizarse sin antes efectuar ciertas excepciones y adiciones. El examen de estas líneas maestras del programa se completa, además, con el de su ejecución y de las ventajas que ha de proporcionar.

En concreto, se considera que, para el «manager», la aplicación de este programa supondría:

- Efectuar los cambios más rápida y económicamente.
- Reducir la resistencia de los empleados al cambio.
- Mantener los resortes de su propio poder.

Para los empleados ofrecería también ventajas:

- Seguridad del derecho de los empleados y de las organizaciones de empleo de estar plenamente informados.
- Posibilidad de contar siempre con un plan sistemático para el asesoramiento y perfeccionamiento de empleados y para su destino en otros puestos de trabajo, dentro de unas bases generales de servicio.
- Autoridad del Departamento de Personal para asegurar la continuidad del pago de sus remuneraciones a los empleados relegados a causa de la automatización.
- Preferencia para el reingreso en la función a favor de estos empleados afectados por diversos cambios.

Es fácil apreciar la conveniencia teórica de todas estas consecuencias. No obstante, en su aplicación práctica, efectuada de hecho en Califor-

nia, el programa hubo de luchar con la ausencia de unas predeterminadas políticas y procedimientos para la asistencia a los empleados afectados, lo que supuso un serio obstáculo para su éxito total.—PGM.

GAFFNEY, SEAMUS: *L'O et M. dans l'administration Irlandaise*. «Bulletin O. et M». Abril-junio 1968, pp. 4-10.

Gaffney, jefe de O y M en el Ministerio de Finanzas Irlandés, trata de darnos unas indicaciones sobre la forma de actuar de O y M en la Administración irlandesa. El número de funcionarios (32.965 en 1 de enero de 1967) se distribuye principalmente entre Correos, Telégrafos, Teléfonos y recaudadores de impuestos. Al Ministerio de Finanzas se le encarga la responsabilidad de la organización de la Función pública.

En 1940 se emprenden las acciones de organización, pero pronto se comprende que sin una formación previa de los agentes las técnicas de O y M no serían eficaces.

Casi todos los agentes de O y M aparecen en un cuadro general que engloba a todos, y para entrar en él no se requiere una calificación técnica especial.

En todos los ministerios hay agentes de O y M, dependiendo el número de éstos de la importancia de aquéllos, aunque en el Ministerio de Finanzas es donde se coordina y estimula la labor de estos agentes.

Mientras el reclutamiento de los agentes se hace en el Ministerio de Finanzas, mediante concurso, en los demás se eligen entre los funciona-

rios con rango de *Higher executive officer* o *Executive officer* que estén en servicio. Entre las razones que justifican esta forma de empleo están:

- 1.º Por la estructura del Ministerio de Finanzas, basado en un cuadro de *administrative officers*, los *executive officers* no tienen muchas salidas.
- 2.º Una larga carrera en O y M puede ocasionar un riesgo de rutina.
- 3.º Los agentes de O y M que vuelven a sus ministerios lo hacen con unos conocimientos que les serán muy útiles durante toda su carrera.

Los equipos de O y M son responsables ante su propio ministerio, pero el de Finanzas coordina la labor de todos los agentes a la vez que los estimula y asiste mediante sus consultas y estímulos, e igualmente procura que tengan la mejor formación, para lo cual les hace seguir un curso de cuatro semanas en el organismo central de O y M. Aquí son frecuentes las reuniones de los distintos equipos para intercambiar ideas y lograr una constante puesta al día, complementada con la publicación por el organismo central de «O y M Record», que tiende a extenderse más allá de la Administración.

La reorganización efectuada en el servicio exterior del Ministerio de Asuntos Sociales es un ejemplo destacable. En este ministerio se presentaba un gran problema sobre la investigación de recursos de los ancianos y jubilados, para lo cual se dividió el territorio en «Stations», cada una de las cuales corresponde a un agente de ayuda social; varias «Stations» se agrupan en un «district» al mando de un inspector.

Entre los aspectos de la O y M

destaca el sistema de contactos entre O y M y ADP (Automatic Data Processing); el ministerio requería una igualdad de aptitudes y competencias. En los comienzos del examen de utilización eventual de ADP podría suceder que el agente de O y M sea miembro del equipo de informadores. Si las indagaciones muestran que el ADP es realizable y oportuno, el análisis de sistemas se emprende. Y muy frecuentemente el agente de O y M se convertirá gradualmente en un analista de sistema. Esta metamorfosis estaría facilitada por la flexibilidad del régimen de personal de O y M, pues estos funcionarios, los analistas de sistemas ADP, pertenecen al mismo grado ejecutivo de «Higher Executive Officer».

Respecto a la investigación operativa viene definida como un «método científico» destinado a proveer a los departamentos de ejecución las horas cuantitativas para tomar las decisiones convenientes a las operaciones bajo su control.

El estudio del trabajo tiene igualmente importancia, pues la aplicación de técnicas en las operaciones de los trabajadores manuales al servicio de la Administración supone un argumento de la productividad, y cuando la Administración encuentra dificultades en la búsqueda de soluciones, por tratarse de problemas sumamente especializados, acude al consejo de organizadores privados.

La actuación de O y M en la Administración irlandesa ha supuesto un gran avance, así como ha demostrado que conviene la investigación periódica en los diversos organismos para una constante evolución.

ANTONIO COGOTTI: *L'organizzazione funzionale ed il controllo gerarchico nella amministrazione pubblica*. «La Scienza e la Tecnica della organizzazione nella Pubblica Amministrazione». Abril-junio 1968, páginas 225-233.

El poder de organización interna de la Administración pública debe ejercitarse conforme a los principios de la «buena administración» en la actuación de los funcionarios, entendiéndose por tal «la prestación de su esfuerzo en el desempeño de los cargos que les han sido encomendados, cuidando, de acuerdo con las leyes y con el mayor esmero y diligencia, de los intereses de la Administración y del bien común», según el artículo 13 del texto unificado sobre estatuto jurídico de los funcionarios del Estado.

Pueden destacarse, entre otros deberes de los funcionarios respecto de la «buena administración», los de diligencia, fidelidad, obediencia y buena conducta; reviste particular importancia el deber de «diligencia».

Las normas internas que regulan la actividad propia de la Administración, aun en casos en que los órganos actúen con un cierto ámbito de libertad, deben responder a exigencias técnicas y de justicia. Estas normas vinculan a los individuos que forman parte de la Administración, y su inobservancia alcanza un relieve especial, pudiendo determinar algunos vicios que sean base suficiente para configurar un caso de exceso de poder.

Por consiguiente, la Administración realiza una serie de acciones de supervisión para comprobar si, efectivamente, se cumple el requisito de la «buena administración». Así, no se trata de controlar el significado

técnico de los actos, sino las eventuales irregularidades que pueden haberse cometido en la mecánica de su elaboración.

Estos controles pueden ir dirigidos bien a la anulación o reforma de los procedimientos viciosos, bien a la investigación de las posibles irregularidades en la conducta del funcionario actuante y, eventualmente, a la exigencia de una responsabilidad disciplinaria.

Concretamente respecto del control jerárquico, Gogotti lo entiende como el poder de supervisión del superior sobre la actuación del inferior, investigando la funcionalidad y la conformidad de esta actuación respecto de las normas de la actividad administrativa. Por ello, estima preciso individualizar las acciones que, en la fase operativa, son típicas de los diversos niveles jerárquicos debido al carácter estrictamente organizativo de la funcionalidad.

El control jerárquico se plantea, pues, en diversos momentos y bajo dos distintos aspectos: la investigación y la inspección. La resultante de la puesta en acción de ambos aspectos fluye directamente a la Dirección, que es quien otorgará el juicio definitivo respecto de la eficiencia de la actividad realizada por el organismo observado.

Para poder formular una valoración objetiva la Dirección distribuye las tareas de la siguiente forma:

A) *Investigación organizativa*, que comprende el análisis de puestos de trabajo, la simplificación y medida del mismo, las proposiciones y sugerencias del personal, el control de los módulos, etc...

B) *Inspección*, que actúa sobre el examen de los hechos, la organización, la contabilidad y la opinión pública (investigando el estado de las relaciones con los restantes organismos del Estado y con los propios ciudadanos).

Las funciones de organización e inspección son actividades que se complementan, y de esta coordinación puede derivarse no sólo una visión más completa de la eficacia de la unidad examinada, sino también un excelente instrumento de impulso, siempre que los funcionarios encargados de estas tareas posean un amplio conocimiento y una gran experiencia de la actividad y la normativa reguladora de la Administración y tengan la habilidad suficiente para realizar la investigación, reduciendo al mínimo las posibles fricciones con los funcionarios que desempeñan las tareas sometidas a examen.

Finalmente, Gogotti cita la aportación del profesor Cataldi sobre la «buena marcha» de la Administración, que considera como la suma de los requisitos que se refieren a «todas las formas de eficiencia funcional, tanto de la propia organización estructural de las oficinas públicas cuanto de su actuación».—ASA.





