



MARTÍ BASTERRECHEA, JUAN FRANCISCO: *Diálogo Administración del Estado-funcionarios públicos*. Editora Nacional, Madrid, 1975, 119 pp.

Sumario: Introducción.—I. Causas o razones justificativas de este trabajo.—II. Doctrina.—III. Legislación española.—IV. Legislación comparada.—V. Debates en las Cortes, en 1970, sobre la Ley Sindical.—VI. Consideraciones finales.—Anejos.

El tema de las relaciones entre la Administración y sus servidores cobra en nuestro país, gracias a una variada gama de razones, un

interés creciente que es fácilmente detectable en los ambientes funcionariales y administrativos. Y ello es así porque el funcionario busca un contacto con la Administración en el que, a través de cauces debidamente institucionalizados, pueda hacer llegar sus reivindicaciones, sus aspiraciones y sus legítimas demandas.

Conexionado íntimamente con estos planteamientos se encuentra el objetivo de la sindicación, hacia el que hoy apuntan nuestros funcionarios con ascendente interés, sin que al Estado le sea conveniente ni favorable ignorar este espíritu de solidaridad, de aproxima-

ción, de identificación, que preside, cada vez con más claridad, el comportamiento de cuantos integran la función pública. Por eso, Martí Basterrechea, en sus palabras introductorias, tras recordar que «en el ambiente funcional viene latiendo desde hace años un inconformismo que conviene tener en cuenta», sostiene que «el Estado, en lugar de tener a esa parte importante cualitativa y cuantitativamente sujeta por una férrea prótesis, debe permitir, a través del oportuno diálogo, la apertura de una mejor estructura en su organización, en sus relaciones mutuas, que tanta influencia tienen en el binomio Administración-funcionario».

El libro se inicia con la exposición de las causas determinantes que han inducido al autor a escribirlo. Para ello utiliza una serie diversificada de textos y citas que tienen como denominador común el transparentar una voluntad nacional de renovación política en general y de democratización en particular. A este respecto, políticos, procuradores, periodistas, intelectuales, son mencionados por Martí Basterrechea a fin de demostrar de manera fehaciente, un nuevo clima en el país más abierto hacia fórmulas de convivencia más flexibles y actualizadas.

A continuación, ya específicamente referido al problema de la sindicación y de la participación de los funcionarios, el autor apela a las posiciones doctrinales de los expertos en esta clase de temas; y así cita a García Trevijano, Alejandro Nieto, César Albiñana, Diez Hochleitner, Junquera González, Parada Vázquez y Funes Robert,

que, más o menos directamente, han abordado este tipo de cuestiones y que han analizado y estudiado tanto sus antecedentes legislativos como su actual regulación.

En las siguientes páginas se exponen los textos legales que afectan a la asociación y sindicación de los funcionarios, bien de un modo general, bien de un modo muy concreto. Así, hay referencias al Fuero del Trabajo, al Fuero de los Españoles y a la Ley Sindical, de la que se transcriben algunos párrafos de su preámbulo y varios artículos sobre la sindicación y su ámbito de aplicación, completándose esta panorámica legislativa con alusión a varias disposiciones dictadas para aplicación y desarrollo de la citada Ley.

También la legislación comparada es objeto de análisis, para lo que el autor sintetiza la exposición que hace García Trevijano en su conocido *Tratado de Derecho administrativo*, mencionándose los casos de Alemania, Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Bélgica e Italia.

Seguidamente el libro recoge el contenido de los debates verificados en las Cortes en el año 1970 en torno a la Ley Sindical, y en los que, como es sabido, la sindicación de los funcionarios fue objeto de vivas polémicas y de encontrados pareceres, llegándose a la solución final, todavía vigente, de excluir a los funcionarios de la sindicación en el marco de la Organización Sindical.

Unas consideraciones finales ponen remate al libro que noticiamos y en las que Martí Basterrechea

hace algunas puntualizaciones a la situación del funcionariado en nuestro país y a la necesidad de arbitrar las medidas adecuadas para lograr que sea un grupo homogéneo y al que, en igualdad de condiciones que otros grupos laborales o sociales, se le permita ejercitar la plenitud de sus derechos y de sus aspiraciones.—V. G.

FRIEDRICH, CARL JOACHMIN: *Gobierno constitucional y Democracia*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, 2 volúmenes, 610 y 812 pp.

Sumario: VOLUMEN I. *Parte primera:* El Gobierno moderno: su naturaleza y desarrollo. Capítulo I. El desarrollo del Gobierno constitucional moderno en la teoría y en la práctica. Capítulo II. El elemento sustancial del Gobierno moderno: la burocracia. Capítulo III. La seguridad y la organización militar. Capítulo IV. Paz y diplomacia. Capítulo V. La prosperidad, la policía y la legislación. Capítulo VI. La justicia y la función social.—*Parte segunda:* El modelo de Gobierno constitucional: Capítulo VII. La elaboración de la Constitución como proceso político. Capítulo VIII. El poder constituyente, el poder de enmienda y la Constitución. Capítulo IX. La Constitución como fuerza política. Capítulo X. La división de poderes y funciones. Capítulo XI. El federalismo y la división territorial del poder. Capítulo XII. Autogobierno local: base de la democracia constitucional. Capítulo XIII. La tutela de la Constitución: el problema de la revisión constitucional.—*Notas y bibliografía.*—VOLUMEN II. *Parte tercera:* Los procesos funcionales del Gobierno constitucional: Capítulo XIV.

El problema de la representación. Capítulo XV. Los sistemas electorales en la teoría y en la práctica. Capítulo XVI. Los Parlamentos como asambleas representativas. Capítulo XVII. Los Parlamentos como asambleas deliberantes. Capítulo XVIII. Jefes ejecutivos y sistemas de gabinetes. Capítulo XIX. Una Administración pública responsable. Capítulo XX. Los partidos políticos: esbozo de una teoría general. Capítulo XXI. Grupos de intereses y Consejos Económicos.—*Parte cuarta:* Tensiones, trastornos, derrumbes y ajustes: Capítulo XXII. Socialización y planificación. Capítulo XXIII. La propaganda y el control de las comunicaciones. Capítulo XXIV. La acción política directa. Capítulo XXV. Dictadura constitucional y poderes de emergencia. Capítulo XXVI. El constitucionalismo en las naciones que se van formando.—*Notas y bibliografía.*—*Índice de autores.*—*Índice de temas.*

Esta obra, clásica en el panorama doctrinal del Derecho político, se publica en castellano en su cuarta edición y fue escrita en 1937 «para aquellos a quienes preocupan el futuro del gobierno constitucional y de la democracia», como el autor manifiesta en uno de los prólogos que aparecen situados al principio de la publicación.

La parte primera está dedicada al Gobierno moderno, estudiándose la génesis del mismo, la aparición del fenómeno constitucional y su difusión, la importancia de la burocracia, «médula del Estado», en expresión del autor; la organización diplomática y militar de los Estados, sus políticas económica y financiera y la problemática de la justicia en general

y de la justicia administrativa en particular. El tema de la burocracia, entre otros, es analizado con detalle y, después de una referencia a los casos de Inglaterra, Brandemburgo y Prusia y Norteamérica, Friedrich distingue entre aspectos funcionales y operativos de la burocracia, citando entre los primeros la centralización, la diferenciación de funciones y la cualificación para el desempeño de funciones públicas, y entre los segundos, la objetividad, la precisión y continuidad y la discreción.

La parte segunda de la obra aparece dedicada a la presentación detallada y pormenorizada del «modelo de gobierno constitucional», con las implicaciones y manifestaciones que lleva consigo en el campo de la división de poderes y funciones, de los derechos y deberes de los súbditos, de la división territorial en lo que afecta al tema del federalismo y a otras opciones de organización nacional y supranacional, de la democracia a nivel municipal y del importante tema de la defensa de la Constitución y de las vías para su revisión.

La parte tercera comprende toda la mecánica del funcionamiento y actuación del Gobierno constitucional que incide sobre parcelas tan decisivas como son la representación, «uno de los aspectos básicos del gobierno moderno»; el montaje de los sistemas electorales, el parlamentarismo, las diversas formas del poder ejecutivo y de los gabinetes, la responsabilización de la Administración pública y la actividad y conformación de los partidos políticos. En torno

al objetivo de conseguir una Administración pública que sea responsable, el autor, después de breves consideraciones sobre el crecimiento del servicio público y los problemas de reclutar personal adecuado para los mismos, cita cinco métodos para «el reforzamiento y cumplimiento de la responsabilidad administrativa», y que son la destitución, las medidas disciplinarias, los estímulos para el ascenso y la carrera administrativa, las técnicas fiscales y las medidas de índole judicial. En este sentido, Friedrich escribe que «un aprendizaje apropiado, cuidado razonable en la selección del personal durante su reclutamiento, un sistema bien ordenado de procedimientos disciplinarios, un sistema sano de ascensos, los controles fiscales más estrictos, y un fuerte sentido de orgullo profesional, del amor por la tarea que se cumple, son partes necesarias de aquella administración democrática que resulte verdaderamente responsable».

La cuarta y última parte aborda todo lo relacionado con los desajustes y disfunciones que se pueden producir dentro de un Gobierno constitucional. Este tipo de tensiones pueden venir provocadas por la armonización o no de la democracia constitucional con las tendencias planificadoras o socializadoras, así como por el impacto y el poder crecientes de los medios de comunicación social «en cuanto factores que producen tensiones y roces dentro de la fábrica del moderno constitucionalismo» y por la acción popular directa manifestada a través del referen-

dum y las convocatorias plebiscitarias. Y, finalmente, hay que considerar «la más seria» de las tensiones, que es la provocada por la guerra, tanto interna como externa, lo que da entrada en el proceso constitucional a la «dictadura» del mismo nombre para hacer frente a las emergencias de todo tipo.—V. G.

REYNAUD, JEAN-DANIEL: *Les syndicats en France*. Editions du Seuil, Paris, 1975, 318 pp., tomo I.

Sumario: I. El sindicalismo y la representación de intereses.—II. El sindicalismo patronal.—III. La formación de los sindicatos de asalariados.—IV. Los sindicatos de asalariados desde 1936.—V. Organización y estructura de los sindicatos de asalariados.—VI. Huelgas y conflictos.—VII. La negociación y el convenio colectivo.—VIII. Las relaciones en la empresa.—IX. Los sindicatos y el Estado.—X. Los sindicatos y la vida internacional.—Conclusión.

Este libro, escrito por Jean-Daniel Reynaud, profesor de Sociología del Trabajo en el Conservatorio Nacional de Artes y Oficios y presidente de la Asociación Internacional de Estudios de relaciones profesionales, es una exposición de la organización y el funcionamiento de los sindicatos en Francia, que se abre con un capítulo de carácter general sobre la problemática de la representación, de los grupos de intereses y de presión y sobre la naturaleza de los grupos representados.

Los capítulos II, III, IV y V abarcan la temática tanto de los sin-

dicatos de patronos como de los sindicatos de obreros y asalariados. En cuanto a los primeros, el autor se refiere a la formación de la Confederación Patronal y del Consejo Nacional del Patrono Francés (CNPF), así como a diversos grupos o centros que agrupan a medianas y pequeñas empresas, tales como la Confederación General de Pequeñas y Medianas Empresas (CGPME), el Centro Francés del Patrono Cristiano, el Centro de Jóvenes Dirigentes y la Asociación de Cuadros Dirigentes de la Industria. Y hay también, junto a la mención de la existencia de grandes Federaciones Sindicales de ámbito profesional o regional, varias consideraciones sobre lo que el autor denomina «política del patrono francés» en el campo económico y social, inmerso en grandes modificaciones a partir, sobre todo, de los sucesos de mayo del 68.

Por lo que afecta a los sindicatos obreros, la formación y evolución de la Confederación General del Trabajo (CGT) ocupa un lugar destacado con una detallada descripción de su trayectoria desde 1895 hasta nuestros días. También otras organizaciones, como son la Confederación Francesa de Trabajadores Cristianos (CFTC), luego, en 1964, transformada en Confederación Francesa Democrática del Trabajo (CFDT), y la Federación de la Educación Nacional, son objeto de la atención del autor, que se refiere con amplitud a la conmoción de 1968, que afectó en profundidad a todas las organizaciones sociales y laborales de Francia.

Tras detenerse Reynaud en la

forma como están organizados y cómo funcionan los sindicatos obreros, entra en el estudio de los conflictos y de las huelgas, de las negociaciones colectivas y de las relaciones en el área de las empresas. Por lo que toca al derecho de huelga, reconocido ya en 1864, está inscrito en la Constitución como un derecho fundamental, y en cuanto al mismo, se pueden estudiar sus formas de puesta en práctica, la organización de la huelga como tal y la propensión a la misma según los sectores económicos. Sobre las negociaciones colectivas, en el sector público se advierte un tránsito desde una contratación unilateral hacia una contratación compartida y concertada, aunque son evidentes los obstáculos y las dificultades que se alzan en el camino de esta evolución. Y en lo concerniente a la dinámica interna de las empresas, un punto preocupa con carácter predominante: el de la participación del personal a través del montaje de diversas vías para la presencia del mismo en la dirección y gestión de las empresas públicas y privadas.

El capítulo IX presenta la forma como el Estado se relaciona con los sindicatos a través de una actuación conciliadora, sirviéndose de sus poderes para llevar con discreción a las partes a una solución satisfactoria para ambas. También la vía de la consulta previa es utilizada por el Estado cuando se trata, por ejemplo, de llevar adelante la planificación o de poner en ejecución la política de rentas.

Y cabe, finalmente, pensar en nuevos supuestos de intervención estatal por medio de órganos especializados, como es el caso del Consejo Económico y Social, cuya composición es considerada por patronos y obreros como insatisfactoria, ya que en la misma el número de miembros nombrados excede al de miembros elegidos.

El capítulo X contempla los aspectos internacionales del sindicalismo, y más concretamente cita manifestaciones organizativas de signo supranacional, como son la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las diversas instituciones europeas y las empresas multinacionales, cuya novedad radica, más que en otras características, en su tamaño y en su crecimiento y, sobre todo, en su «unidad de dirección y de explotación de sus filiales y la existencia de una estrategia global».

El libro se cierra con un conjunto de consideraciones en las que el autor, con acierto, para finalizar escribe lo siguiente: «Las relaciones profesionales son un medio de regular las relaciones económicas y de canalizar la acción del mercado. En este sentido, son una parte del sistema político. Las transformaciones que hemos tratado de describir no afectan solamente a las relaciones entre empleadores y empleados; ellas inciden, ciertamente, a partir de la vida económica, sobre todo el sistema político. Ellas introducen en éste nuevos actores que todavía han de hacerse un sitio dentro del mismo. La elevación creciente de conflictos es el signo de las trans-

formaciones de las instituciones y de las costumbres que reclama la nueva distribución de los poderes.» V. G.

SÁEZ FERNÁNDEZ, FELIPE: *El crédito oficial en el sistema financiero español*. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1975, 359 páginas.

Sumario: Prólogo. — Abreviaturas, definiciones y conceptos.—Introducción.—PARTE PRIMERA: ESTRUCTURA, EVOLUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA CREDITICIO OFICIAL ESPAÑOL DURANTE EL PERÍODO 1939-1971: I. El crédito oficial hasta 1939. II. El período 1939-1946. III. El período 1946-1958. IV. El período 1958-1962. V. El período 1962-1971.—PARTE SEGUNDA: ANÁLISIS SECTORIAL, INSTITUCIONAL Y ESPACIAL DEL CRÉDITO OFICIAL DESDE 1939 A 1971: I. Crédito oficial y crédito ordinario. II. Las cuentas del crédito oficial. III. Distribución del crédito oficial por sectores. IV. Distribución del crédito oficial por entidades.—PARTE TERCERA: RENTABILIDAD Y GESTIÓN EN EL CRÉDITO OFICIAL: I. Rentabilidad financiera. II. Rentabilidad económica de los proyectos financiados. III. Gestión y control.—PARTE CUARTA: NUEVA SITUACIÓN CREADA POR LA LEY DE 19 DE JUNIO DE 1971: I. La nueva ordenación. II. Consideraciones sobre la nueva situación. III. Comentario final.—APÉNDICES: I. Apéndice estadístico. II. Apéndice complementario: el crédito oficial en el período 1972-1974.

El autor, doctor en Ciencias Económicas y profesor del Departamento de Teoría Económica de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid, presenta

en esta obra, que constituye la versión ligeramente retocada de su tesis doctoral, un interesante estudio del crédito oficial dentro del contexto financiero de nuestro país a lo largo del período 1939-1971.

En la introducción, Sáez Fernández justifica la razón de ser del crédito oficial en las economías de mercado, ya que «el sector público interviene intentando cubrir con el crédito público las lagunas no cubiertas por el sistema ordinario, lagunas cuya determinación se basa no sólo en razones puramente económicas, sino sociales también y, en suma, en razones de tipo político»; agregando que «deberá procurarse además montar el sistema de crédito oficial dotando a sus entidades de la suficiente autonomía y calidad técnica como para que su actuación sea ágil y eficiente en aras del perfeccionamiento del sistema financiero como un todo, evitando a toda costa que la nueva organización suponga un obstáculo más a la necesaria fluidez con que deben contar las transacciones monetarias y crediticias de este sistema».

En la primera parte del libro se traza un bosquejo histórico de cómo se han ido configurando las líneas maestras de actuación del crédito oficial en el período de tiempo considerado, utilizándose para la sistematización de dicho período, como hitos divisorios, las fechas de promulgación de las normas que, de alguna manera, han supuesto cambios significativos en el tema que nos ocupa.

La parte segunda se dedica al análisis de los efectos y las reper-

cusiones más destacadas que la política del crédito oficial ha producido en el marco de la economía española. De un modo pormenorizado se describen los efectos sobre los sectores agrario, industrial, naval y pesquero, exportador, de vivienda, de servicios públicos, de centros docentes y culturales y de turismo, desarrollados por el autor de modo individual y apelando a diferentes cuadros y datos para la mejor comprensión de cada uno de ellos. Y, junto a este enfoque sectorial, se lleva a cabo un enfoque institucional y espacial del crédito oficial para lo que se van explicando las operaciones, condiciones de contratación, distribución espacial de los créditos, etc., de cada uno de los Bancos que integran la Banca oficial en España.

La tercera parte se refiere al problema de la rentabilidad financiera de las operaciones del crédito oficial, así como al de la rentabilidad económica de los proyectos y realizaciones financiados por aquél; cuestión que, según Sáez Fernández, resulta compleja, «dado que es imposible decidir desde aquí el grado medio de rentabilidad de las inversiones llevadas a cabo con ayuda de crédito oficial», por lo que sólo cabe aproximarse al tema de forma un tanto vaga e imprecisa. Y asimismo, en esta parte, se sitúan unas muy breves alusiones a los aspectos del control, la administración y la gestión de los medios puestos a disposición de las entidades oficiales de crédito.

La cuarta y última parte contempla la nueva situación surgida

a raíz de la Ley de 19 de junio de 1971 que estableció la ordenación sobre Organización y Régimen del Crédito Oficial, cuyos puntos principales son expuestos con minuciosidad para ser seguidamente enjuiciados con espíritu crítico en orden a descubrir sus defectos e insuficiencias. Para el autor, aunque la Ley de 1971 servirá para lograr que el sistema crediticio oficial se convierta en un buen instrumento «para una mejor asignación de los recursos reales del país», es evidente que «resulta insuficiente en algunos aspectos», cuya enumeración se hace en las páginas finales de la obra.

Dos apéndices cierran el presente trabajo de Sáez Fernández. El primero contiene hasta un total de 36 cuadros, en los que se agrupa y sistematiza la información estadística que aparece dispersa en el libro. El segundo se limita a unas concisas precisiones en torno a la trayectoria seguida por el crédito oficial desde 1972 hasta 1974.—M. H.

ROMÁN DEL RÍO, CARLOS: *Planificación supranacional en Europa*. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1975, 364 pp.

Sumario: Prólogo.—Nota preliminar del autor.—Introducción.—Capítulo I. Los cambios del capitalismo europeo.—Capítulo II. De la planificación a la supraplanificación: A) Una política económica para Europa. B) Las razones de la planificación supranacional.—Capítulo III. La futura planificación supranacional europea: A) Objetivos e instrumen-

tos. B) Instituciones y funcionamiento. C) La planificación supranacional y los grupos de presión.—Apéndices: Apéndice primero.—Apéndice segundo: 1. Serie «Grupos de presión». 2. Serie «Países».—Apéndice tercero: 1. Serie «Grupos de presión». 2. Serie «Países».

El libro, como señala Jané Solá en el prólogo, «se enfrenta a un problema complejo y difícil por sus inmediatas interrelaciones extraeconómicas: el de la planificación supranacional en Europa occidental». Y el autor, en la introducción, defiende la necesidad de «un plan económico, elaborado y ejecutado a nivel supranacional, que supere las limitaciones que impone la contradicción entre las decisiones nacionales y comunitarias y que defina de manera conjunta la evolución futura de los Estados miembros, asegurando la coherencia de las opciones elegidas y de las medidas adoptadas para garantizar un desarrollo más completo, más regular y mejor equilibrado».

El capítulo primero contiene una descripción de las realidades económicas y sociales de la Europa de los nueve, a base de datos de variada naturaleza sobre composición del producto interior bruto de los países comunitarios, cifras de negocios en diversos ámbitos, financiación de las empresas, estructura del empleo, etc., que demuestran los cambios que se están experimentando en los países europeos y que los convierten en plenamente industriales y con un elevado grado de desarrollo.

El capítulo II pretende justificar la implantación de una planifica-

ción supranacional, así como la adopción de una nueva política económica que se inscriba en aquélla. La pérdida de eficacia del conjunto de las actuaciones de los Estados, la no consecución a estas alturas de un «desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad», la ineficacia de las medidas adoptadas para hacer frente a la recesión y a la infrautilización de los recursos productivos, la presencia continuada de tensiones inflacionistas, la pérdida, en fin, de la eficacia de la política monetaria en el seno de la Comunidad, son, entre otras, las razones que inducen a «la adopción de una política económica general común, cuya expresión concreta sea la de un plan económico de carácter indicativo para la iniciativa privada y vinculante para los sectores públicos, elaborado y ejecutado a nivel supranacional». Sólo esta planificación, a juicio del autor, «será capaz de evitar la contradicción entre las decisiones nacionales y comunitarias y asegurar un desarrollo» que responda a las exigencias actuales de modernidad y de justicia.

Román del Río, para fortalecer su tesis, acude a una serie de razonamientos que propugnan la planificación supranacional en Europa. En total, enumera veinte, entre los que se pueden citar el «promover una expansión de la producción», «fomentar la movilidad de recursos», «asegurar el equilibrio de las transacciones», «alcanzar un alto nivel de empleo y de utilización de todos los factores productivos», «concertar la inicia-

tiva privada con los esfuerzos del sector público», «coordinar los planes nacionales en el seno del plan supranacional» y «acelerar y regularizar los procesos de integración».

El capítulo III se centra en la elaboración del proyecto de planificación supranacional en Europa y contiene, por tanto, un bosquejo del plan económico a confeccionar, sus líneas maestras, objetivos a perseguir, instrumentos de que se ha de disponer e instituciones a las que correspondería su elaboración, ejecución y control. Y el mismo capítulo refleja los resultados de una encuesta verificada entre los más caracterizados grupos de presión (sindicatos, asociaciones de empresarios, partidos políticos, asociaciones de consumidores y asociaciones agrícolas) de los países comunitarios para indagar su posición ante el plan que se propone y descubrir sus actitudes respecto al mismo en la hipótesis de que fuera puesto en marcha.

Los apéndices contienen, el primero, el cuestionario enviado; el segundo amplía la evaluación de las respuestas facilitadas por los consultados, y el tercero analiza las contestaciones a una de las preguntas del cuestionario referente al punto de vista de los grupos de presión sobre el ingreso de España en el Mercado Común. M. H.

BORRAJO DACRUZ, EFRÉN: *La formación profesional como factor de promoción social*. Revista Iberoamericana de Seguridad Social, Social, 1975, núm. 6, pp. 1381-1398.

Sumario: 1. Planteamiento sistemático.—2. Testimonio de gratitud.—3. Concepto de promoción social.—4. La Formación Profesional: concepto y niveles.—5. Los nuevos contenidos de la Formación Profesional.—6. La Formación Profesional como vía de promoción social.

Tras unas palabras introductorias, el autor, catedrático de Política Social y Derecho del Trabajo en la Universidad de Madrid, empieza por plantearse el concepto de promoción social, que «es un concepto político-social y no un concepto técnico-jurídico». La promoción social, en cuanto proceso de cambio hacia niveles más altos y, por lo mismo, socialmente más valiosos y estimables, ofrece varias vertientes: la familiar, la política, la profesional, etc. Es esta última la que ahora interesa, ya que el quehacer profesional es lo que tipifica al hombre de hoy y lo que le caracteriza.

De la Formación Profesional cabe dar un concepto amplio que comprende todos los estudios y conocimientos y experiencias que ayuden a una mejor realización de la actividad profesional; un concepto legal, que es el que plasma la Ley General de Educación a través de los tres niveles de la Formación Profesional de primero, segundo y tercer grado, y un concepto tradicional, el más usual, que la identifica con la Formación Profesional *Obrera*, poniendo especial énfasis en esta connotación.

Frente a un concepto peyorativo de la Formación Profesional, que ha determinado que muchas actividades hayan pretendido salirse del marco de aquella y que hayan

acudido a diversos caminos para lograrlo (por ejemplo, creando el ámbito de las llamadas nuevas profesiones para no caer en el de la tradicional Formación Profesional Obrera), se impone un replanteamiento de la situación que evite el que, entre nosotros, se siga valorando con preferencia el Bachillerato y la titulación universitaria como las mejores opciones para la promoción social. Porque, como escribe el autor, «las enseñanzas generales y, dentro de ellas, los estudios de nivel universitario, aparecen como las grandes palancas de promoción social; sus titulaciones son algo así como las llaves del reino; el mágico "Sésamo: ábrete", de las oportunidades reales, de las oportunidades efectivas, para el acceso a los puestos profesionales de mayores rentas y, en todo caso, de más alto prestigio social».

Es importante indagar las causas de este estado de cosas. Para ello hay que clarificar algunas cuestiones básicas, ya que de ello dependerá el que, en España, «la Formación Profesional sea lo que puede y debe ser: un vehículo importante, eficaz y progresivo de promoción social para los españoles».

La primera cuestión a tener en cuenta es la fijación real y práctica del derecho de todos los españoles a cursar estudios con arreglo a sus capacidades personales. No se trata de especular en el terreno de los principios, sino de descender al de los hechos, ya que éstos demuestran que, mientras unos ciudadanos pueden alcanzar las más altas cotas universitarias,

otros «sólo tienen derecho a seguir los estudios de la Formación Profesional, con lo que, automáticamente a ésta, a la Formación Profesional, ya la catalogamos como una vía de segundo orden».

La segunda cuestión a considerar es la proyección social de la educación, por cuanto que si la educación es un derecho de la persona, también es un deber y una obligación de la misma, que «tiene el deber de ser socialmente útil para que su talento sirva las necesidades sociales, de la comunidad en que vive». Esto es en el terreno teórico, porque en el práctico, ¿acaso no hay fuertes condicionantes que impiden a muchos ciudadanos adquirir la educación y lograr los puestos que realmente merecen y desde los que mejor podrían servir a la comunidad?

Al hilo de estas consideraciones, para posibilitar de manera más eficiente el logro del derecho a la educación, el autor resalta la necesidad de que exista una auténtica articulación entre las Enseñanzas Generales y la Formación Profesional, a fin de permitir el recíproco trasvase de los individuos de aquéllas a ésta y a la inversa. Sólo así se conseguirá una articulación operativa que favorecerá e incrementará el atractivo de la juventud hacia la Formación Profesional. Y en estrecha vinculación con la sincronización entre las Enseñanzas Generales y la Formación Profesional, hay que situar el nuevo reto de la Educación Permanente, que «permite al trabajador volver una y otra vez a lo largo de su vida profesional a un centro de estudios, donde pueda

realizar estudios de actualización y de perfeccionamiento profesional».

La tercera y última cuestión, con la que finaliza el artículo, es la que incide sobre la integración que ha de buscarse, cada vez con más rotundidad, entre el empleo y la preparación profesional. Para Borrajo Dacruz, desde este punto de vista integrador, «la experiencia sin estudio es rutina. Pero el aprendizaje escolar sin la prueba de actividad es el mejor camino hacia la ciencia-ficción».—M. H.

BURDEAU, GEORGES: *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1975, 674 páginas, 17 edición.

Sumario: Presentación.—Bibliografía sumaria.—PRIMERA PARTE: EL ESTADO Y SU GOBIERNO: Capítulo I. El poder político en el Estado. Capítulo II. La Constitución. Capítulo III. El ejercicio del poder en el Estado: las formas de gobierno.—SEGUNDA PARTE: LOS REGÍMENES POLÍTICOS CONTEMPORÁNEOS: Capítulo I. Las bases de una clasificación realista de los regímenes políticos. Capítulo II. Las monarquías populares. Capítulo III. Las democracias pluralistas.—TERCERA PARTE: EXPOSICIÓN SUMARIA DE LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE FRANCIA: Capítulo I. Las Constituciones de la Revolución y del Imperio. Capítulo II. La democracia censitaria. Capítulo III. El advenimiento del sufragio universal. Capítulo IV. Las leyes constitucionales de 1875. Capítulo V. Las instituciones políticas francesas de 1940 a 1944. Capítulo VI. Los Gobiernos provisionales de 1946. Capítulo VII. La Constitución de 27 de octubre de 1946.—CUARTA PARTE: LAS

INSTITUCIONES DE LA V REPÚBLICA: Capítulo I. Los caracteres generales de la Constitución de 1958. Capítulo II. El cuerpo electoral. Capítulo III. El poder ejecutivo. Capítulo IV. El Parlamento. Capítulo V. El funcionamiento de los poderes públicos. Capítulo VI. Los órganos jurisdiccionales.

El autor, profesor de Derecho, Economía y Ciencias Sociales en la Universidad y en el Instituto de Estudios Políticos de París, presenta en esta obra un panorama, primero, de las concepciones imperantes en torno del Estado y de los regímenes políticos, para pasar seguidamente a una exposición de la trayectoria constitucional francesa.

Para Burdeau, «el Estado es el titular abstracto y permanente del poder respecto del cual los gobernantes no son más que agentes de ejercicio esencialmente pasajeros», surgiendo todos los problemas de la ciencia política y del gobierno de los hombres cuando se trata de dilucidar por quién y cómo va a ser puesto en práctica ese poder «que le pertenece al Estado, pero que no puede concretarse más que por la acción de los gobernantes».

En la primera parte, el autor desarrolla su concepción acerca de la estructura del Estado, que se fundamenta sobre tres condiciones de existencia: el territorio, la comunidad nacional y el consentimiento de los gobernados. Seguidamente expone lo que denomina «el estatuto del poder en el Estado», integrado por las normas que regulan la situación de los gobernantes, así como las relaciones que

se dan entre Estado y Derecho, para pasar a describir las formas de Estado estudiadas desde el punto de vista jurídico o político.

La cuestión básica de la Constitución merece atención especial en el libro, y Burdeau sucesivamente se refiere a la noción de la misma, a su supremacía y al control de la constitucionalidad de las leyes. Así como también merece un análisis pormenorizado lo concerniente al ejercicio del poder en el Estado o, más concretamente, las formas de Gobierno, puesto que si «la Constitución determina las formas de ejercicio del poder en el Estado», lo cierto es que «estas formas son múltiples y varían de Estados a Estados», pudiéndose acudir a dos criterios clasificatorios, como son el del fundamento del poder de los gobernantes y el del reparto de las funciones estatales entre ellos.

La segunda parte incide sobre los regímenes políticos contemporáneos, partiendo de la idea de que las formas de ejercitarse el poder o las mismas formas de gobierno no son más que fenómenos aparentes o superficiales, pasando a ser lo esencial «la manera en que la sociedad se refleja en el poder e inversamente el estilo que le imprime la acción de los gobernantes». Los regímenes políticos están condicionados por una serie de factores como son el marco geográfico y el marco histórico, las fuerzas en que se sustentan y que radican en el pueblo en cuanto tal, los fines que persiguen y los medios de que se valen en orden a la participación del pueblo en la designación y el control de

los gobernantes, con lo que aparece la distinción predominante entre regímenes autoritarios y regímenes democráticos. A partir de estas premisas, Burdeau entra en la exposición de lo que denomina «monocracias populares» con referencia a la URSS y a las demás democracias populares; y en la definición de las «democracias pluralistas» cuyos rasgos comunes son el pluralismo de los partidos, la legitimidad de la oposición, las elecciones libres y el ejercicio garantizado de las libertades públicas, si bien a la hora de llevar a la práctica estos principios surgen divergencias que dan lugar a sistemas gubernamentales diferentes entre sí, como son el régimen británico, el parlamentarismo de Alemania Occidental, el constitucionalismo italiano y el régimen de los Estados Unidos.

Las tercera y cuarta partes del libro se centran en la evolución política de Francia y en la descripción de las vigentes instituciones de la V República. Su interés, por tanto, radica en que suponen un minucioso diseño de la historia de las instituciones del país galo a fin de descubrir las grandes directrices de su evolución «de la cual—escribe Burdeau—el régimen actual es ciertamente tributario». Al mismo tiempo, pensando en la coyuntura histórica de nuestros días, es evidente el significado que tiene el hecho de acercarse a conocer y valorar un régimen tan caracterizado y de tan claras repercusiones como es el que hoy impera en Francia.—P. M.

IGLESIAS SELGAS, CARLOS: *Mañana: la Monarquía*. Editorial Miraserra, Madrid, 1975, 278 pp.

Sumario: Introducción.—PRIMERA PARTE: BALANCE DEL FRANQUISMO: 1. La victoria militar. 2. La reconciliación. 3. La reconstitución del Estado. 4. El restablecimiento del orden. 5. El alejamiento de los militares de la política. 6. El «milagro español». 7. La extensión del sector público. 8. El abandono del campo. 9. El esfuerzo social. 10. La mejora cultural. 11. La neutralidad. 12. La descolonización. 13. Una profunda mutación moral.—SEGUNDA PARTE: LOS NUDOS GORDIANOS: 1. Completar las libertades. 2. Convocar elecciones legislativas. 3. Responsabilizar políticamente al Gobierno y reorganizar la Administración. 4. Mejorar el funcionamiento de la justicia. 5. La cuestión social. 6. La crisis universitaria. 7. El malestar agrícola. 8. La cuestión regional. 9. La cuestión religiosa. 10. La anarquía urbanística. 11. La crisis de la juventud. 12. El divorcio de los intelectuales. 13. La revuelta de «los marginales». 14. Los problemas de la mujer. 15. El retorno de Gibraltar. 16. Los inconvenientes políticos para nuestro ingreso en el Mercado Común. 17. La crisis económica.—TERCERA PARTE: UN PROGRAMA PARA EL PRIMER GOBIERNO DE LA MONARQUÍA: 1. Designio general. 2. Libertades. 3. Juventud. 4. Promoción de la mujer. 5. Instituciones. 6. Política económica y social. 7. Educación, investigación y cultura. 8. Política exterior y defensa.

El autor, conocido publicista y autor de numerosos trabajos sobre Sindicatos, Derecho, Educación y Política, realiza en la presente obra un análisis de la obra de Franco que, más que un balance, es una exposición de los

problemas resueltos o al menos abordados por el régimen anterior a la implantación de la Monarquía en la persona del Rey Juan Carlos I.

A juicio de Iglesias Selgas, «el franquismo es una política interior basada sobre la independencia celosa del ejecutivo y la proscripción de los partidos y una política extranjera fundada sobre la independencia nacional. Para el resto es la adaptación a las circunstancias, el pragmatismo convertido en doctrina, que el general Franco había aprendido del arte militar». Sin embargo, una valoración del régimen anterior sólo se podrá hacer cuando el paso del tiempo permita mirar los acontecimientos con una perspectiva histórica de la que ahora lógicamente se carece.

Tras enumerar en la primera parte las cuestiones que fueron objeto de preferente atención por los diversos gobiernos, el autor pasa a desarrollar lo que denomina los «nudos gordianos», es decir, aquellos temas que en la dinámica del país presentan una mayor importancia y que, por ello, para su resolución deben ser afrontados con decisión. En todos estos temas hay una nota común, y es que son provocados por el tránsito «desde un régimen originado en una guerra civil e inspirado en un predominio de la autoridad sobre la libertad en medio de una desconfianza hacia la democracia, a un régimen de inspiración democrática dentro de una evolución posibilista».

La tercera y última parte de la obra comprende una serie de pun-

tos de vista que pueden ser contemplados como el programa a cumplir y realizar por el primer Gobierno de la Monarquía, haciendo especial hincapié Iglesias Selgas en que «de aquí en adelante no ha de bastar con los gestores, sino que será necesario partir en las acciones públicas de una concepción ideológica». Dentro de este programa ideal para el Gobierno, se alude a multitud de cuestiones, entre las que sobresalen la efectividad en el ejercicio de los derechos y libertades cívicas, la reforma de las instituciones como son las Cortes, la Administración, la Justicia, el Movimiento y los Sindicatos, la reforma de la Seguridad Social, la implantación de la democracia económica en el mundo de las empresas, la ordenación del territorio, la política urbanística y de defensa del medio ambiente, la política cultural, educativa y de investigación y, finalmente, la actualización de nuestra política exterior.

El libro, sin excesivas pretensiones doctrinales, es una aportación más a la literatura surgida en nuestro país en torno al final del régimen de Franco. En sus páginas hay un recuento amplio, tanto de los problemas abordados en vida del Caudillo como de los que habrán de resolverse en el futuro, si aspiramos a construir para todos una convivencia pacífica y sin traumas.—P. M.

ARROYO GARCÍA, JUAN: *Manual de orientación extra-local (Derecho administrativo local)*, Editorial

Bayer Hermanos y Cia., Barcelona, 1975, 925 pp., 2.ª edición.

Sumario: Introducción.—Abastecimientos.—Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.—Aeropuertos.—Agrupación Temporal Militar.—Aguas.—Archivos.—Automóviles ligeros.—Ayuda familiar.—Becerradas y corridas.—Beneficencia.—Bienes del Estado.—Cajas Generales de Ahorro.—Capitulaciones matrimoniales.—Carreteras, travesías y servidumbres.—Caza.—Cementerios.—Circulación urbana.—Colegios Libres Adoptados.—Colonización interior.—Consejeros del Movimiento.—Declaración de ruina.—Demolición de edificios.—Derecho de petición.—Dietas y viáticos.—Educación física y deportes.—Elecciones.—Enseñanza.—Epizootias.—Espectáculos públicos.—Estadística.—Expropiación forzosa.—Fiestas.—Gestión tributaria.—Guardas jurados.—Guarderías infantiles.—Incendios forestales.—Juegos y apuestas ilícitos.—Juntas Locales Vitivinícolas.—Juntas Periciales del Catastro.—Juzgados de Paz.—Libertad religiosa.—Licencia de armas.—Loterías.—Montes.—Monumentos artísticos.—Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local.—Objetos perdidos.—Oposiciones y concursos.—Orden público.—Parques infantiles de tráfico.—Patronato para la Protección de Animales y Plantas.—Pesas y medidas.—Pósitos.—Prisiones.—Procedimiento económico-administrativo.—Procuradores en Cortes de representación familiar.—Procuradores en Cortes por la Administración local.—Protección civil.—Protocolo.—Puertos y costas.—Reclutamiento y reemplazo.—Reses mostrencas.—Reuniones y asociaciones.—Saneamiento.—Sanidad.—Servicio de Correos.—Servidumbres eléctricas.—Teléfonos.—Televisión.—Transportes.—Turismo.—Urbanismo.—Vías pecuarias.—Vehículos abandonados.—Viviendas de protección oficial.

El autor, secretario de Administración local de primera y segunda categorías y abogado en ejercicio, presenta la segunda edición de su obra en la que pretende ofrecer al funcionario y al jurista un instrumento que le sirva de ayuda, consulta y orientación a la hora de resolver los problemas prácticos que se le han de presentar en el ejercicio de sus respectivas actividades.

Como advierten las palabras de la introducción, no estamos ante un «libro-enciclopedia» en el que se ensamblan todas las disposiciones dictadas sobre una determinada materia, ya que el propio autor puntualiza se ha rechazado para su inclusión en la obra toda la específica legislación local que o bien puede ser estudiada en otros libros o es objeto de exposición en monografías especializadas. De ahí el título *Manual de orientación extra-local*, en el que este calificativo responde, como acaba de indicarse, a la intención de Arroyo García de no referirse a la normativa legal de las Corporaciones locales, sino más bien a las disposiciones dictadas fuera del contexto de la legislación local propiamente dicha.

El índice alfabético recogido al principio de esta reseña muestra la amplitud de materias abordadas, a base de exponer, en cada materia, junto a las disposiciones vigentes, la doctrina científica y, en algunos casos, las sentencias del Tribunal Supremo, una serie de formularios de utilidad para quienes hayan de instruir o realizar algún expediente relacionado con el asunto de que se trate.

El libro, como todos los de este género, es esencialmente de consulta y ayuda, pero sin que se pueda pretender buscar entre sus páginas ni un exhaustivo cuadro de todas las materias que puedan interesar al lector ni tampoco una profundización de índole teórica en todos y cada uno de los temas seleccionados por el autor.—R. A.

Armonización de la Seguridad Social en la CEE, Introducción y selección: LUIS ENRIQUE DE LA VILLA. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975, 491 pp.

Sumario: I. Introducción, por Luis Enrique de la Villa.—II. La acción de la Organización Internacional del Trabajo en favor de la coordinación y de la armonización de las legislaciones de Seguridad Social, por Guy Perrin.—III. Estudio preliminar sobre las posibilidades de armonización de la Seguridad Social en los países miembros del Consejo de Europa, por la Oficina Internacional del Trabajo.—IV. Posibilidades de armonización de las prestaciones sociales de los países de la CEE, por Giorgio Cannella.—V. Las posibilidades de «armonización social» de los regímenes de Seguridad Social de los Estados miembros de la CEE, por Berut Heise.—VI. La armonización y la igualación a nivel europeo de los sistemas de Seguridad Social, por Ph. Vanpraag.—VII. La armonización de la Seguridad Social en la CEE, por GM. J. Veldkamp.—VIII. La armonización de los regímenes de Seguridad Social, por Jacques Jean Ribas.—IX. La armonización del Seguro Social de Asistencia Sanitaria en el seno de la CEE, por Josef van Langendonck.—X. La actuación de la comunidad en el ámbito de la Se-

guridad Social y el Presupuesto Social Europeo, por Jean Jacques Ribas y J. Hasse.—Apéndice.

El profesor de la Villa y Gil, catedrático de Derecho del Trabajo, recoge en el presente volumen una serie de trabajos en torno a un tema común: la armonización de la política de Seguridad Social dentro de los países que integran la Comunidad Económica Europea. Para ello, el autor ha seleccionado diversas aportaciones doctrinales, procurando escoger aquellas que, por su contenido, inciden más sobre problemas de fondo que sobre cuestiones pormenorizadas y transitorias.

El autor, en la introducción, traza un análisis sobre la trayectoria que, históricamente, se ha venido siguiendo a nivel europeo en torno a la Seguridad Social, indicando los diferentes pasos que se han dado provocados por la Organización Internacional del Trabajo, el Mercado Común Europeo, el Consejo de Europa y el Tribunal Internacional de Justicia. Para de la Villa y Gil, «el proceso histórico habido hasta el presente y la relativa pobreza de los resultados alcanzados, son la demostración más elocuente de las profundas dificultades que se oponen a una política armonizadora».

Pese a estas dificultades, hay que reconocer que se han logrado algunos objetivos, tales como la aceptación por los miembros de la Comunidad de una especie de *orden público comunitario*, la confección de una «lista europea de enfermedades profesionales» y la entrada en vigor de los nuevos reglamentos para aplicación de los

regímenes de Seguridad Social a los trabajadores asalariados y sus familiares en el interior de la Comunidad; siendo asimismo de destacar una creciente aproximación entre los gastos e ingresos de cada uno de los sistemas nacionales de Seguridad Social.

Lo conseguido no es poco, pero, como dice el autor, «tampoco resulta espectacular». Y esta situación o balance haya de ser tal vez conectado con la tendencia que se aprecia últimamente en la Comisión de la Comunidad de no ir tanto hacia la implantación de un *sistema social uniforme* dentro de aquélla cuanto a conseguir el establecimiento de niveles mínimos de protección social, susceptible de sucesivas y regulares mejoras. Tal es precisamente la filosofía que late en el Programa de Acción Social que ha sido adoptado por el Consejo de Ministros de la Comunidad para el trienio 1974-1976.

La introducción finaliza con unas breves ideas en las que se exponen algunos proyectos que, en un futuro más o menos inmediato, pueden convertirse en realidad, siendo el más acabado hasta la fecha la implantación de un *Presupuesto Social Europeo*. Y hay también consideraciones sobre España para indicar que, en estos momentos, «es poco provechoso situar al mismo nivel el sistema español de Seguridad Social y los comunitarios», pudiéndose concluir que «un intento actual de armonización sería seguramente irrealizable».

Sólo queda por decir que el contenido de los trabajos agrupados en el libro son de muy variada orientación, y lógicamente sus en-

foques se muestran en ocasiones divergentes. Para el lector, como reconoce de la Villa y Gil, los trabajos seleccionados resultarán interesantes no porque sean plenamente actuales, sino más bien porque, a través de su lectura, se identifican «los problemas permanentes de la armonización de la Seguridad Social» en el ámbito de la Comunidad Europea. En este sentido de abordar cuestiones de fondo por encima de planteamientos coyunturales, creemos que radica el mérito principal del libro que hemos noticiado.—R. A.

CASAS BAAMONDE, MARÍA EMILIA:
Autónomos agrarios y Seguridad Social. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, 219 pp.

Sumario: Prólogo.—I. Introducción. II. PRIMERA ETAPA: DE 1900 A 1943. La ausencia de los trabajadores agrícolas autónomos de las primeras normas de la previsión social española.— III. SEGUNDA ETAPA: DE 1943 A 1959. La inclusión de los trabajadores autónomos en las normas de seguridad social y la elaboración del concepto de trabajador agrario y autónomo por cuenta propia: A) Campo de aplicación y afiliación. B) Acción protectora y afiliación.—IV. TERCERA ETAPA: DE 1959 A 1966. La Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria y el retroceso en la protección otorgada a los trabajadores autónomos del campo: A) Campo de aplicación y afiliación. B) Acción protectora y afiliación.— V. CUARTA ETAPA: DESDE 1966 HASTA NUESTROS DÍAS. La reforma técnico-organizativa de la seguridad social agraria y la «tendencia a la igualdad» con el régimen general.— Bibliografía consultada.

Esta obra, escrita por María Emilia Casas Baamonde, profesora ayudante de Derecho del Trabajo en la Universidad de Madrid, es, según reza el prólogo de Alonso Olea, «una elaboración virtualmente definitiva» sobre «antecedentes históricos y evolución legislativa de la protección social otorgada a los trabajadores agrarios por cuenta propia», que es precisamente el subtítulo de la publicación.

En la introducción, la autora traza unas consideraciones generales orientadas a encuadrar el régimen legal de protección social de los trabajadores agrarios por cuenta propia, dentro de nuestro sistema de Seguridad Social, y de un modo más específico dentro del marco del Régimen Especial Agrario. Cuatro observaciones previas deben ser tenidas en cuenta: Primera. Nuestra legislación configura la Seguridad Social agraria como un régimen especial entre los varios que actualmente existen. Segunda. Este régimen especial está destinado a proteger a un grupo característico de personas, pues abarca tanto a trabajadores por cuenta propia como a trabajadores por cuenta ajena. Tercera. La especialidad del régimen especial agrario se manifiesta también en el orden puramente *formal*, puesto que su regulación se ha de hacer por norma con rango de Ley. Cuarta. La regulación preceptiva por medio de Ley determina que el mandato contenido en la base tercera, 11, de la Ley de 28 de diciembre de 1963, para que el ministro de Trabajo, al elaborar el correspondiente proyecto de ley

reguladora de este régimen especial, cumpla la tendencia a la paridad con el régimen general, es de una eficacia virtualmente nula, desde el momento mismo en que «la responsabilidad última de que la paridad efectivamente se obtenga recaerá sobre el propio órgano legislativo, que no se vincula a sí propio por sus pronunciamientos anteriores» (Alonso Olea).

Los capítulos siguientes presentan la evolución histórica que ha seguido la protección social de los trabajadores del campo por cuenta propia, coincidiendo cada una de las etapas establecidas por la autora con la aparición de alguna norma legal importante y decisiva en la configuración de este régimen especial agrario. Así, la *primera etapa*, en la que el colectivo que se estudia estuvo marginado, se cierra en 1943, año en que se crea el régimen especial de la Seguridad Social agropecuaria. La *segunda etapa* aparece vertebrada sobre la Ley y el Reglamento que crearon el régimen acabado de citar y que «constituyen el eje normativo fundamental de esta etapa y van a estar sustancialmente en vigor hasta 1961», aportando los conceptos claves «trabajador agrícola autónomo-por cuenta propia» y de «labores agrarias» a la hora de fijar el ámbito de aplicación del régimen en cuestión. La *tercera etapa* arranca con la creación, en 1959, de la Mutualidad Nacional de Previsión Agraria, cuyos estatutos se aprobaron dos años después, siendo sus notas más peculiares las de su carácter obligatorio, su ámbito nacional, su personalidad jurídica y patrimonio

propios, su dependencia técnica del Ministerio de Trabajo y la atribución de su gestión al Instituto Nacional de Previsión. Y, finalmente, la *cuarta etapa* gira alrededor de la Ley de 31 de mayo de 1966, que, a tenor de lo establecido en la Ley de Bases de diciembre de 1963, sanciona el régimen especial agrario y lo conforma con arreglo a una serie de directrices y criterios rectores que el libro recoge detalladamente.

A la vista de lo expuesto, es fácil deducir el sentido esencialmente descriptivo e histórico de la publicación, si bien Casas Baamonde se preocupa con acierto de realizar, en cada una de las etapas en que ha dividido la trayectoria evolutiva de este régimen especial, una valoración de las mismas indicando las ventajas y los retrocesos, los adelantos y los inconvenientes que presentan desde un punto de vista globalizado y panorámico.—C. B.

BAYOD Y SERRA, RAMÓN: *La confederación europea de sindicatos*, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, Madrid, 1975, 210 pp.

Sumario: I. El proceso preconstituyente.—II. Fundación de la Confederación Europea de Sindicatos.—III. La Confederación Europea de Sindicatos y las empresas multinacionales.—El programa social de la Comunidad Económica Europea ampliada.—Perspectivas de la Confederación Europea de Sindicatos.—Documentos.

El autor, actualmente profesor de Historia de las ideas y de las

formas políticas en la Universidad de Madrid y de movimientos sindicales en el Instituto de Estudios Sindicales, empieza describiendo los antecedentes de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), que sitúa en la Carta Social Europea aprobada en Turín en octubre de 1961. Y expone diversas fases de consolidación y perfeccionamiento de la idea inicial, generalmente al hilo de los acontecimientos experimentados por la Comunidad Económica Europea en materia social y laboral, para desembocar en la fecha del 8 de febrero de 1973 en que fue creada en Bruselas la Confederación integrada por organizaciones sindicales de Inglaterra, Alemania Federal, Italia, Francia, Islandia, Dinamarca, Suecia, Austria, Países Bajos, Finlandia, Noruega y Luxemburgo.

La finalidad de la nueva organización fue crear un movimiento de integración de las fuerzas sindicales europeas pertenecientes a las dos grandes áreas de la CEE y de la EFTA para evitar que el viejo continente, en frase de uno de los participantes en la asamblea de constitución, «sea el de los tecnócratas, del gran capital y de las empresas multinacionales», por lo que es preciso «una acción de los sindicatos en favor de una Europa del hombre».

Los objetivos fundacionales de CES se pueden condensar en dos: primero, unir a los sindicatos de los estados miembros de las áreas económicas citadas ante el hecho de la ampliación del Mercado Común con la incorporación de Inglaterra, Dinamarca e Irlanda; y, segundo, luchar, desde una plata-

forma unitaria, contra las consecuencias nacidas de la existencia y actuación de las sociedades multinacionales. «Sobre tales objetivos —escribe Bayod y Serra— resulta evidente el impacto que la creación de la CES causó, no sólo en el área económica comunitaria europea, sino en el juego que aquélla pueda desempeñar en un futuro próximo con relación a la política desarrollada por las internacionales sindicales, naturalmente interesadas por cuanto se refiera al movimiento sindical en Europa.»

Tras mencionar algunas reacciones producidas en ámbitos europeos ante la aparición de la CES, tales como la de la Junta Ejecutiva de la Organización Europea de la Confederación Mundial del Trabajo y la de los dirigentes soviéticos, y después de aludir a los primeros pasos dados por la CES, el autor entra en el estudio de sus relaciones y las empresas multinacionales, pues el crecimiento de dichas empresas es, como se ha indicado más arriba, una de las motivaciones determinantes de la unión de las fuerzas sindicales en la vieja Europa. Para ello se refiere a la problemática actual de las sociedades multinacionales en sus aspectos sindical, gubernamental y económico; aportando la opinión de economistas y hombres de empresa y citando seguidamente el *dossier* elaborado por la comisión de la CEE ampliada sobre las empresas multinacionales y hecho público en noviembre de 1973, así como el informe confeccionado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas sobre idéntico

tema y en orden a establecer una estrategia mundial.

Bayod y Serra, a continuación, tras una breve explicación de los contactos y del ingreso de la UGT española en la CES, dedica varias páginas a desarrollar la preocupación que hay en la Comunidad Europea por los temas sociales, que «se iría traduciendo—escribe—progresivamente en una toma de conciencia más clara y acompañada de ideas y propósitos más positivos». Se refiere al Memorándum de la Confederación, fechado el 5 de mayo de 1973, que viene a ser como una toma de posiciones de los Sindicatos frente a la CEE y en el que se plasman los objetivos y las aspiraciones de la clase obrera sobre temas tan capitales como el empleo, los salarios, los precios, la emigración y las negociaciones y convenios colectivos.

Sobre las posibilidades de la CES, el autor reconoce que «todavía es pronto» como para que se puedan emitir juicios definitivos, pero, en todo caso, «antes de saltar de lleno al exterior habrá de resolver, forzosamente, serios problemas *internos*, como son, entre los que mayor entidad poseen, aquellos derivados de la incorporación de nuevas organizaciones sindicales en su seno—en virtud de esa «puerta abierta» planteada y definida en la asamblea fundacional de Bruselas—y la postura observada por y con los Sindicatos de *cadres* o dirigentes intermedios, que ha ocasionado ya algunas dificultades no exentas de importancia, precisamente por el peso que tales trabajadores ejer-

cen en el marco empresarial y no tan sólo en él». Pero es que además la CES habrá de contar con la actuación de otras organizaciones sindicales, como la CGT francesa, vinculada a la CGIL, no pertenecientes a aquella, sin que esté claro todavía si el papel puntero o de avanzada va a corresponder a CES o a la CGT-CGIL respecto a la gran masa laboral de nuestro continente.

Para terminar, diremos que la publicación recoge al final el texto de los siguientes documentos: Memorándum del programa de acción social de la Confederación, al que ya hemos aludido más arriba; los Estatutos de la Confederación, que constan de 28 artículos, y *Force Ouvrière*, alerta ante el despliegue de «unidad» comunista.—C. B.

TROTABAS, LOUIS: *Manuel de Droit Public et Administratif*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1975, 425 pp., 18.^a edición.

Sumario: PRIMERA PARTE: DERECHO CONSTITUCIONAL: Introducción. Los principios generales y la evolución de las instituciones políticas francesas desde 1789. Capítulo I. La Constitución de la V República. Capítulo II. Las libertades públicas.—SEGUNDA PARTE: DERECHO ADMINISTRATIVO: Introducción. Sección I. Los fundamentos generales del Derecho administrativo. Capítulo I. La organización administrativa. Capítulo II. La justicia administrativa y los recursos contenciosos. Capítulo III. La función pública. Sección II. El Derecho administrativo especial. Capítulo I. Los actos administrativos.

Capítulo II. La Administración local: la policía administrativa y la gestión de los servicios públicos. Capítulo III. El dominio y los trabajos públicos. Capítulo IV. La responsabilidad.—TERCERA PARTE: FINANZAS PÚBLICAS: Introducción. Los problemas de las finanzas públicas. Capítulo I. Los presupuestos. Capítulo II. Los impuestos.—Anexo: La Constitución de 1958.—Índice alfabético.

La presente obra, escrita por el profesor Louis Trotabas con la colaboración del profesor Paul Isoart, quiere ser un instrumento útil de consulta y de preparación para quienes aspiran a obtener el certificado de capacitación en Derecho en Francia. Por eso, dado el objetivo del libro, éste no puede ser valorado como una exposición profunda y detallada de las materias que aborda, sino, más bien, como una sistematización clara, sencilla y asequible de conocimientos que ayude al estudiante, al funcionario que prepara sus concursos administrativos, a la persona interesada por estos temas, a conseguir sus respectivas finalidades.

La publicación, escrita con la transparencia de ideas y de estilo de que suelen hacer gala los tratadistas franceses, abarca tres grandes áreas de materias cuya relación entre sí, desde el punto de vista científico, es muy reducida. El Derecho constitucional primero, el Derecho administrativo a continuación y, por fin, las Finanzas Públicas constituyen las tres grandes partes en que se configura el libro, más que por razones de afinidad entre ellas, por razones de oportunidad, a fin de brindar en un solo libro, debida-

mente conjuntadas, las materias que el estudiante debe conocer para conseguir el certificado antes mencionado. Precisamente para demostrar esta afirmación, en las páginas iniciales, después del prólogo, se reproduce el texto del programa que se exige para superar los exámenes que dan opción a la concesión del certificado de capacidad en Derecho, y cuya similitud con el sumario de la obra es bien patente y ostensible.

Conviene, finalmente, aludir a dos cualidades de la obra que noticiamos como son: de un lado, su actualización y puesta al día, y de otro, la excelente sistematización que posee y que es favorecida por la numeración sucesiva de los párrafos, de fácil localización, por ello, en el índice alfabético confeccionado al efecto.—L. M.

LONG, MARCEAU; WEIL, PROSPER, y BRAIBANT, GUY: *Les grands arrêts de la Jurisprudence Administrative*. Editions Sirey, 1974, 611 pp., 6.^a edición.

La importancia del Consejo de Estado francés en la formación y consolidación del Derecho administrativo es reconocida unánimemente por toda la doctrina. Un reconocimiento más a este papel decisivo es la publicación del libro que noticiamos y que contiene hasta un total de 111 *arrêts* del Consejo de Estado citado, y cuyo ámbito temporal abarca desde 1873 hasta 1971.

En el prólogo a la presente edición, René Cassin y Marcel Wa-line ponen de manifiesto el éxito

de la obra, que vio la luz por primera vez en el año 1956, cuando apareció para seguir las huellas de Henri Capitant, que ya había publicado *Les grands arrêts de la Jurisprudence civile*. En las sucesivas ediciones, hasta llegar a la actual, se han venido introduciendo diversas modificaciones con el fin de buscar un enriquecimiento creciente junto a una mayor actualización de su contenido.

Lógicamente, las cuestiones a las que los *arrêts* se refieren son muy heterogéneas y múltiples. Los problemas de competencia y responsabilidad, actos de gobierno, desviación de poder, contratos administrativos, competencia de la jurisdicción administrativa, faltas personales y de servicio, servicios públicos, recursos, dominio público, actos administrativos son, entre otros, algunos de los planteados y decididos en los *arrêts* seleccionados en el libro.

La presentación de cada uno de los *arrêts* se hace poniendo en primer lugar el texto de los mismos, salvo cuando es demasiado largo, en cuyo caso sólo se transcriben los aspectos más importantes, resaltándose con letra cursiva los puntos o frases que se estiman de mayor interés en el conjunto de la exposición. A continuación, en forma de observaciones, se hace un comentario más o menos amplio del correspondiente *arrêt*, explicando los antecedentes, la doctrina que contiene y su conexión con otros *arrêts* que puedan incidir sobre temas similares.

En un libro de la naturaleza del que ahora comentamos es preciso que las referencias y los índices

sean lo más completos posibles para ayudar a su manejo. En este sentido hay que señalar que cada uno de los *arrêts*, tanto los comentados como los que figuran citados en las observaciones o glosas a aquéllos, vienen debidamente referenciados e identificados para su más fácil localización por el lector en las respectivas colecciones. Y, al final de la obra, un índice alfabético de los *arrêts*, otro por materias y el normal y usual de cualquier publicación contribuyen a su adecuada utilización por quienes se interesen por esta clase de temas en el campo del Derecho administrativo.—L. M.

SEAGE, JULIO, y DE BLAS, PEDRO: *La Administración educativa en España (1900-1971)*. «Revista de Educación», 1975, núm. 240, páginas 99-113.

Sumario: LA ETAPA DE CONSOLIDACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA: Organos periféricos. La reorganización de 1931.—LA ETAPA DE TRANSICIÓN.—ETAPA DE FORTALECIMIENTO Y PROGRESIVO DETRIORIO (1955-1968).—LOS INTENTOS DE RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA.—ALGUNAS CONCLUSIONES.

El Ministerio de Educación y Ciencia nació en el año 1900 y desde entonces hasta nuestros días ha sufrido, al compás de las mutaciones sociales, profundos cambios, que se pueden agrupar en cuatro etapas «que, pese a su magnitud temporal muy diferente, presentan elementos diferenciadores importantes para una adecuada comprensión de la evolución de la Administración educativa».

La creación del Departamento obedeció a dos razones: la desastrosa situación educativa del país a principios de siglo y el interés por los temas educacionales mostrado por las élites que giraban alrededor de la Institución Libre de Enseñanza. En la *primera etapa*, caracterizada por la carencia de medios y por la inestabilidad política y social, hay, sin embargo, datos positivos, como son la consolidación de la Administración educativa dentro del conjunto de la Administración pública española, así como un cierto nivel de desarrollo y tecnificación de la misma.

En la *segunda etapa*, una vez terminada la guerra civil, la vuelta a la normalidad se inicia con la Ley de 8 de agosto de 1939, por la que se reestructuró la Administración central y en la que el sector educativo quedó atribuido a un Ministerio de Educación Nacional que heredó, casi en su totalidad, la organización del antiguo Ministerio de Instrucción Pública.

El Ministerio tiene que hacer frente, por aquellas fechas, a una situación sombría del país, asolado por la guerra y con una infraestructura escolar mínima e insuficiente. Por ello la política educativa ha de polarizarse hacia objetivos inmediatos y parciales con arreglo a estas orientaciones: ordenación educativa rígida; preocupación esencial por la enseñanza primaria; cesión de importantes sectores educativos, en especial en el ámbito de la enseñanza media, a la iniciativa privada, y pre-

ocupación por las enseñanzas de índole profesional y técnica. Los esquemas administrativos, por su parte, continúan siendo los de la etapa anterior, salvo las modificaciones que se introducen respecto a la línea seguida entre los años 1931-1936.

La *tercera etapa*, que se inicia con la reorganización de 1955, ofrece importantes novedades. En el plano estructural, se crean las Comisarias de Extensión Cultural y de Protección Escolar y la Secretaría General Técnica, mientras que a nivel territorial se potencia la figura de los rectores de Universidad y se crean, a partir de las antiguas Secciones Administrativas, las Delegaciones Administrativas del Ministerio en las provincias. En el plano funcional, las innovaciones más notables son la acentuación de la representatividad en los órganos consultivos, la organización de la Inspección de Segunda Enseñanza y la reanudación de la actividad planificadora del Ministerio, ausente desde el año 1936. En el plano administrativo, el aparato educativo «se caracterizará por una multiplicación de sus órganos y dependencias a nivel central y por un hacer y deshacer de pequeñas medidas, todo ello acompañado de un convencimiento de la inadecuación administrativa»; y dentro de esta tendencia es digna de ser señalada la creación en 1966 de la Subsecretaría de Enseñanza Superior e Investigación, llegando a contar el Ministerio con once Direcciones Generales y la siguiente lista de Juntas, Comisiones y representaciones diversas.

No es de extrañar, por tanto, que el Grupo de Trabajo creado en 1970 para estudiar las líneas maestras de una reforma de la Administración educativa apuntara como principales defectos de la estructura organizativa del Ministerio los siguientes: compartimentación orgánica; subadministración, tanto por la insuficiencia de la estructura orgánica como por su inadecuación; centralización, y ausencia de una política de personal.

El Decreto de 27 de noviembre de 1967 cierra la etapa anterior y abre la *cuarta*. Con la llegada de Villar Palasi se inician las tareas para la reforma total del sistema educativo y para la elaboración de planes a medio y largo plazo. Por lo que respecta a la nueva conformación de la Administración educativa, se siguieron en general las propuestas del Grupo de Trabajo citado, y, como bien subrayan los autores del presente ar-

tículo, «la reforma, desde el mismo momento de su formulación, suscitó opiniones encontradas, en parte debidas a su novedad y en parte a la aparente amenaza que suponía para situaciones e intereses asegurados a la sombra de la organización tradicional».

Al final, Seage y De Blas trazan varias conclusiones extraídas de la evolución histórica de la Administración educativa y que se resumen en las siguientes: intensa conexión entre política y Administración educativa; preocupación excesiva por el tema de la «Organización»; centralización; obstáculos, nacidos de la propia organización educativa, para la innovación; y dispersión de esfuerzos en la línea directiva absorbida por tareas accidentales, con el abandono de las funciones propias de un directivo, como son fijación de objetivos, planificación y control del funcionamiento del sistema.—L. M.

