

## RESEÑA DE LIBROS \*

M. FRAGA IRIBARNE: *Horizonte español*. Madrid, Editora Nacional, 1965, 343 pp.

Como libro escrito por un político, que aparece ante la opinión como portavoz del Estado, las preocupaciones que lo dominan responden a los grandes temas de un Estado moderno: su razón de ser, su futuro, su

quehacer en el concierto de las naciones, el problema de su desarrollo y avance social, la información en sus implicaciones con el orden político y la sociedad, el problema de la cultura popular y, en el caso específico de España, el turismo como una auténtica empresa nacional de la hora presente.

Se trata de los principios fundamentales del movimiento, armazón básico del Estado, y se hace una exposición de nuestra política exterior desde 1936.

---

(\*) Los libros reseñados en el texto figuran en la biblioteca del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.

Nuestra patria se halla hoy empujada en una tarea de desarrollo. Los problemas de éste llevan, ante todo, a las relaciones entre política y economía, tema complejo y difícil. Aquí, como en tantas otras cosas, no son las mejores las soluciones simplistas y extremas. Por otra parte, la *aceleración de la historia* hace que el problema se replantee de continuo. Hay que revisar la teoría liberal de la sociedad. No existen leyes económicas independientes, sino que éstas son un caso particular de las leyes sociales en general.

*Información*, orden político y sociedad se hallan íntimamente unidos. Una de las características positivas y definitorias del estilo de vida occidental ha sido siempre el alto nivel alcanzado por la comunicación social. Y no deja de ser sintomático que históricamente, y pese a las presiones de poderes públicos y grupos de presión a que aparece sometida la prensa, sean paralelos en el tiempo los regímenes constitucionales y la prensa.

La llamada *cultura popular* es el resultado del entrecruzamiento de dos campos: lo que el pueblo guarda en su íntima personalidad y lo que, a través de los medios de comunicación de la sociedad actual, recibe de la actividad cultural del Estado. La de hoy es la correspondiente a un mundo técnico en el que proliferan los medios masivos de comunicación. Y un problema acuciante que se plantea es que el crecimiento constante del tiempo libre va llegando a exigir una verdadera pedagogía del mismo.

El *turismo*, como fenómeno social y económico de gran importancia, constituye una característica desta-

cada de los tiempos presentes. De su dimensión puede dar idea el hecho de que en 1961 solamente cinco naciones gastaron más de 4.000 millones de dólares en desplazamientos turísticos. El turismo es, además, protagonista destacado del desarrollo económico y factor importante de promoción social.—E. S. G.

SIGMUND NEUMANN: *Partidos políticos modernos*. Editorial Tecnos, Sociedad Anónima. Colección de Ciencias Sociales núm. 45. Madrid, 1965, 671 pp.

En este libro se recoge una serie de trabajos de diversos profesores americanos, coordinados y sistematizados por Sigmund Neumann, quien, además, es el autor de un trabajo preliminar y de un estudio final.

Partiendo de la importancia esencial del estudio comparativo de los Gobiernos, se hace interesante el examen de los partidos políticos, pues este tema es el que mejor ilustra aquel estudio.

No sólo ha cambiado el concepto de partido político a través de los tiempos, especialmente en el siglo xx, sino que, además, surgen en nuestros días distintos tipos de partidos. Los partidos políticos deben ser analizados dentro del marco de su propio sistema gubernamental, esto es, teniendo en cuenta todo el fondo de circunstancias históricas, tradiciones institucionales y características nacionales que lo constituyen. Por ello, cada uno de los análisis nacionales subraya distintos aspectos y se suma a la definición acumulativa de los partidos políticos modernos.

Siguiendo estos criterios se estruc-

tura el libro en tres partes bien definidas en las que se estudian, sucesivamente, los partidos en los sistemas democráticos, en los sistemas totalitarios y los llamados partidos en transición. Finalmente se hace un estudio comparativo de los partidos políticos.

Dentro de los sistemas democráticos se estudian, en primer lugar, los partidos políticos británicos, señalando cómo el genio y flexibilidad de la constitución tradicional británica se refleja en la forma en que sus partidos se han sabido transformar con los tiempos, desde un Gobierno de minorías rectoras hasta el sistema del partido de masas de nuestros días. El examen de los partidos de cuatro de los países de la Commonwealth (Canadá, Africa del Sur, Australia y Nueva Zelanda) demuestra sus peculiares variaciones respecto del sistema bipartidista británico. Los estudios sobre Francia, Bélgica y Escandinavia introducen los embarazosos problemas de los sistemas multipartidistas. La escena política francesa es un claro ejemplo de las tensiones de los frentes ideológicos en una estructura social singularmente compleja, encontrando la inestabilidad de su sistema de partidos la adecuada compensación en la continuidad de sus tradiciones ideológicas. En el caso belga, el multipartidismo se resuelve en un sistema de divisiones y componendas. Escandinavia presenta, quizá debido a su orden social relativamente estable, la solución más feliz de un sistema multipartidista. Finalmente, entre los sistemas democráticos, se hace una alusión a los partidos norteamericanos, haciendo hincapié en las cambiantes funciones de unos órganos

políticos igualmente variables y en el crecimiento del Gobierno moderno de partidos.

Entre los sistemas totalitarios, después de la desaparición del Tercer Reich, la URSS es indudablemente el caso más sobresaliente de una dominación omnicompreensiva y de su principal instrumento, el partido monolítico, con su poderío interior y sus fatales ambiciones hacia el exterior. El estudio comparativo sobre los países de Europa oriental es un análisis de los partidos soviéticos satélites en el verdadero sentido de la palabra.

Entre los partidos en transición, el caso del Japón nos muestra la evolución de sus partidos, desde la importación de las instituciones feudales prusianas hasta la rápida adaptación de la democracia occidental, que ha de pasar aún por la prueba del tiempo. Por su parte, en Alemania las fuerzas políticas del dividido Reich reflejan las tensiones que existen entre Oriente y Occidente.

Si se pudiera extraer alguna tesis fundamental del conjunto de los análisis efectuados sería la que estamos viviendo en una época de crisis y decisiones que exigen a los diversos sistemas de partidos que respondan a las necesidades de sus naciones. El futuro del mundo occidental depende de nuestra capacidad para conseguir un concepto de partido que no destruya las tradiciones fundamentales de la libertad humana y la responsabilidad individual.

Completa el libro un comentario bibliográfico para el estudio más profundo de los partidos políticos y un índice de nombres y materias extraordinariamente útil para el lector.

A. F. F.

INSTITUT BELGE DES SCIENCES ADMINISTRATIVES: *L'exercice de la fonction disciplinaire dans les administrations centrales des pays du Marché Commun*. «Premier colloque des institutes des sciences administratives» Bruselas, 1965, 275 páginas.

En la primera parte del libro, y bajo el título de «documentos básicos», Paul de Visscher se plantea el tema central de si es o no necesario jurisdiccionalizar la función disciplinaria. Para muchos, la jurisdiccionalización del poder disciplinario consiste únicamente en rodear el ejercicio de ese poder de un conjunto de garantías formales y procedimentales destinadas a asegurar el respeto efectivo de los derechos de defensa de los funcionarios; sin embargo, el acto materialmente jurisdiccional se da únicamente cuando la autoridad de la que emana tiene como misión legal la de concretar una situación jurídica basada únicamente en la norma jurídica y revestida de la autoridad de cosa juzgada. Así, pues, si examinamos la función disciplinaria a la luz de los criterios esenciales del acto jurisdiccional parece evidente que las sanciones disciplinarias no constituyen actos de jurisdicción.

De un examen jurisprudencial se puede llegar a la conclusión de que el ejercicio de la función disciplinaria continúa siendo—independientemente de que existan recursos jerárquicos ante autoridades de tutela—una función de la administración activa, lo que por otra parte no es deseable. Muy por el contrario, ha llegado el momento de transformar el poder disciplinario en un poder jurisdiccional.

Pero no se pueden olvidar los obs-

táculos con que habrá de encontrarse un régimen constitucional—principio de la separación de poderes y especialmente principio de responsabilidad ministerial—, límites que a juicio del autor son salvables. Además, no sólo desde el punto de vista jurídico, sino desde el de los hechos, la realidad pone de manifiesto ejemplos de estados extranjeros en los que la función disciplinaria ha sido jurisdiccionalizada, especialmente el de la República Federal Alemana.

Aceptada, pues, la respuesta afirmativa surge la cuestión de unidad de tribunal o multiplicidad de tribunales y la de su competencia. Se inclina el autor por el sistema de tribunal único con competencia extensiva a todos los departamentos ministeriales y a todos los organismos públicos sometidos a la tutela del Estado.

A continuación, Ives Chapel, bajo el título de «la jurisdiccionalización de la función disciplinaria en el derecho administrativo comparado», tras examinar los principales problemas relacionados con la definición de la falta disciplinaria, escala de sanciones y autonomía de las jurisdicciones disciplinarias, analiza el régimen disciplinario de funcionarios en Austria, Suecia, Suiza y Yugoslavia.

Finalmente recoge el presente libro documentos, informes y notas presentados en el primer coloquio de los institutos de ciencias administrativas celebrado en Bruselas, en octubre de 1964, por los países miembros del Mercado Común. Se acompaña asimismo un extracto de los debates celebrados en las diversas sesiones del coloquio.

J. O. M.

ISEO: *I sistemi di valutazione del personale adottati nelle aziende italiane*. Milán, 1964, 219 pp.

La obra consta de dos partes netamente diferenciadas, aunque conectadas entre sí de forma que la primera sienta los presupuestos teóricos en que se apoya la segunda, que es eminentemente positiva. Se monta esta segunda parte sobre los resultados de una encuesta llevada a cabo por el ISEO (Instituto de Estudios Económicos y de Organización) sobre una muestra de las empresas italianas acerca de los procedimientos de valoración del personal de las mismas.

La parte primera abarca las secciones que tratan de la valoración genéricamente considerada, de su técnica y de la utilización de sus resultados. Sentada la exigencia—incluíble en los momentos actuales—de una valoración del personal en estrecha conexión con el análisis y la valoración objetiva del trabajo en sí, y concretados los objetivos que con la misma se persiguen, se define esta valoración, se señalan sus límites, se distingue—con sumo acierto realmente—entre valor actual y potencial del individuo, abordándose, una vez estudiada la periodicidad más conveniente para la valoración—lo que conduce a planificarla debidamente—, el problema de la formación de los valoradores.

Respecto a las técnicas de valoración, se tratan, una vez fijados los criterios para elegir la más adecuada y aludir a las más corrientes, las llamadas «Escalas de juicio a grados múltiples» usadas en la empresa italiana, haciendo una referencia a la más moderna «técnica de los hechos significativos». La sección relativa a

la utilización de los resultados, se refiere al procedimiento a seguir una vez efectuada la valoración, a la comunicación de la misma a los interesados y a la forma de conectar valoración y retribución.

La encuesta ha sido efectuada por el ISEO sobre una muestra constituida por 2.000 empresas, si bien el porcentaje de respuestas no ha sido elevado. Si ha sido, en cambio, significativo el hecho de que el 45 por 100 de éstas provinieran de empresas de dimensión media.

Las preguntas más importantes se referían a quién se encargaba de la valoración, criterios en base a los cuales ésta se efectuaba, procedimiento seguido para realizarla, periodicidad, elementos tenidos en cuenta, finalidad de la valoración y reacción de los empleados ante ella.

Finalmente, se recogen en detalle aquellos procedimientos de valoración—de entre los que siguen las empresas—que se han considerado más interesantes y representativos de la realidad italiana.

La obra está avalada por un gran volumen de cuadros, resúmenes y modelos del material empleado.

E. S. G.

A. BARDOSCIA Y G. SACCO: *Le Relazioni Umane nell'Azienda*. Milán, Giouffrè, 1964, 235 pp.

Ofrece el presente libro un tratamiento, aunque sumario, bastante completo y lógicamente estructurado de los principales problemas que plantea la técnica de las relaciones humanas en el ámbito de las organizaciones de trabajo.

Una primera parte del mismo, que comprende cinco capítulos, se ocupa

de la delimitación conceptual, encuadramiento y deslinde de las relaciones humanas dentro de la problemática en torno al hombre, tanto aislada como socialmente considerado. Capítulo en particular interesante, pese a su brevedad, es el quinto, que trata de la colaboración como presupuesto básico que trasciende el mero hecho de la organización y que determina el *animus* con que el elemento humano participa en el proceso productivo. La colaboración no es, por supuesto, un factor más de la empresa, sino cabalmente el único terreno donde el conjunto de factores que la integran *se hacen* empresa. Y a lograr esa colaboración tiene todo el complejo técnico de las relaciones humanas.

A continuación, y tras dejar sentado que las relaciones humanas entran de lleno en el campo de acción de la dirección empresarial, el autor se va ocupando de los distintos momentos o perspectivas de la relación hombre-empresa en que aquéllas tienen, más que cabida, una función insustituible que llenar: selección del personal, su acogida en el seno de la empresa—acogida a la que se concede toda la importancia que realmente tiene—, formación y perfeccionamiento de aquél, promoción y formación de mandos, puestos de trabajo, retribución y valoración de méritos—*merit rating*.

Extrañará, sin duda, a los puritanos que en un libro de relaciones humanas se dedique un capítulo al «análisis, descripción y valoración de puestos de trabajo». La verdad es, sin embargo, que, como sucede con tantas y tantas perspectivas doctrinales, la teoría de la organización y la problemática humana de la misma se implican y hasta condicionan

en no pocos puntos. Y hay que reconocer que el concepto «puesto de trabajo» resulta indispensable, tanto para determinar la retribución justa del mismo como para juzgar de la adecuación entre el hombre—teniendo en cuenta sus méritos y posibilidades—y el lugar que ocupa con todo lo que esta adecuación—o inadecuación—significa para él y para el resto de las personas que integran la organización.

Los tres últimos capítulos del libro están dedicados a dos temas generales—las comunicaciones y el ambiente de trabajo—y uno específico—la técnica de la conducción de reuniones.

E. S. G.

CAMILLO GIUSEPONE: *Contabilità di Stato. Principi*. 4.<sup>a</sup> edición. Padua, CEDAM, 1964, 155 pp.

Se trata de un manual breve. De forma clara y escueta el autor va desgranando, casi por aforismos, los principios en que se basa la contabilidad del Estado. Mérito general del libro es también su orientación eminentemente práctica, volcado de continuo sobre la realidad contable del Estado italiano.

El autor quiere salir al paso de quienes, metidos de lleno en el espíritu de la reforma administrativa, quieren que ésta se verifique, sobre todo, mediante cambios legales profundos. Estima que—por lo que respecta a esta parcela de la Administración—los instrumentos de control deben usarse, al mismo tiempo, con pasión y competencia y que, por tanto, lo que se precisa es, más que una reforma de las normas legales, capacidad y viveza de espíritu en

quienes han de aplicarlas, de forma que se armonice la defensa del erario público con la rapidez y eficacia de las actividades a desarrollar por el Estado.

Se abre el libro con una serie de principios relativos al concepto de contabilidad estatal, a los bienes de dominio público y patrimoniales del Estado y a los inventarios de los mismos. A continuación se examinan de modo general los ingresos y gastos del Tesoro.

El presupuesto es abordado, sobre todo, desde el punto de vista de sus requisitos y funcionamiento. Se distingue entre presupuesto de caja y de competencia o funcional y se expone la dinámica de su preparación y aprobación. A continuación se exponen las distintas vías de control que sobre el mismo se ejercen.

En sucesivos capítulos se tratan los contratos administrativos; se analizan con mayor detenimiento los ingresos y gastos del Estado; se estudia la cuenta general de éste en su doble vertiente: cuenta general del presupuesto y cuenta general del patrimonio.

Tras hacer una breve alusión a la responsabilidad económica de los funcionarios públicos concluye la obra con un apéndice relativo a la Caja de Depósitos y Préstamos.

E. S. G.

JOSEPH LITWIN: *La lutte contre la pollution des eaux par l'industrie*. Institut International des Sciences Administratives. Bruselas, 1965, 248 páginas.

En 1959, el XI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, reunido en Wiesbaden (Alemania),

creó una comisión mixta para el estudio de «casos» concretos de Administración pública comparada. Uno de los tres primeros casos fué este de la lucha contra la contaminación de las aguas por la industria. El trabajo no sólo pretende realizar una comparación del Derecho administrativo de cada país, sino que también y sobre todo quiere llegar a una confrontación de las prácticas administrativas, de sus consecuencias y de la fuerza o debilidad de la acción administrativa (ciencia de la Administración). El trabajo se ha realizado a base de cuestionarios previos dirigidos a Alemania occidental, Francia, Holanda, Suecia, Estados Unidos, Gran Bretaña, Polonia y Yugoslavia, y contestados por estos mismos países. Dicho estudio parte de un caso concreto de una empresa que modifica sus procesos de fabricación aumentando el índice de contaminación de sus «aguas residuales», y centra especialmente su campo de investigación sobre los mecanismos administrativos prácticos de licencia y sobre los medios efectivos de lucha pública contra la contaminación de aguas corrientes superficiales.

La progresiva industrialización de los países va creando en los ríos, al verter las fábricas sus residuos, una paralela contaminación de las aguas de efectos nocivos sobre la vida vegetal y animal de los mismos y con consecuencias importantes sobre el agua potable. Así, por ejemplo, el Rhin, de ser río potable en 1875, sólo lo es actualmente en una tercera parte aproximadamente. Esto es un problema con importantes consecuencias socio-económicas de cara al futuro que amenaza la salubridad, la sanidad y el bienestar público futuro, según Klasen. Es un problema que re-

basa el ámbito nacional. Diversos países y organismos internacionales se han preocupado por el problema, pero no de forma sistemática y total.

La obra que se comenta analiza el caso propuesto en cuanto al aspecto legal (legislación, clasificación de las aguas, etc), la organización administrativa, la lucha contra la contaminación (control y acción) y los procesos administrativos (licencias, recursos, etc.), y también se ocupa de los aspectos internacionales de la cuestión (unificación legislativa y cooperación ribereña).

El cuestionario realizado para ejecutar el trabajo, compuesto por ocho preguntas y 29 subcuestiones, interroga sobre la legislación, el control y actuación local y central, la distribución de competencias y la vigilancia de las industrias. Dicho cuestionario se reproduce en el libro, así como las contestaciones mandadas por cada país.

Entre las conclusiones obtenidas por la Comisión cabe resaltar las siguientes:

1. Los países desarrollados o en vía de desarrollo se han lanzado recientemente —si bien un poco tarde— a poner fin y conseguir una mejora de la pureza de las aguas, mediante estrictas reglamentaciones, el control de la contaminación, la investigación y el apoyo para la creación de estaciones depuradoras.

2. Para obtener buenos resultados es precisa una planificación a largo plazo de la lucha contra la contaminación de las aguas. Para ello se debe:

a) Dictar disposiciones nítidas y eficaces para la protección de las aguas, que han de quedar englobadas dentro del régimen general de aguas, tener rango nacional y especificar los actos delictivos y las sanciones por incumplimiento (esto último a nivel de ordenanzas o reglamentos).

b) Respetar, por los servicios administrativos, dichas disposiciones. Es preciso un servicio especializado en la lucha contra la contaminación de claras competencias, poderes y procedimientos administrativos.

c) Buscar una base territorial piloto donde se lleven a cabo especiales experiencias.

d) Conseguir una clasificación de las aguas según receptores. Una definición precisa de términos, unos trabajos de saneamiento de aguas y una sistemática investigación bajo el impulso oficial.

Estas tareas son urgentes. Es preciso repetir, pues, lo que técnicos norteamericanos, participantes en la Conferencia de Ginebra de 1961, señalaron: «Suprimamos la contaminación; si no, ella nos suprimirá.»

J. C. A.