

RESEÑA DE LIBROS *

ANTOINE J. ESCUDIER: *Le conseil général*. París, Berger-Levrault, 1964, 166 pp.

La obra que se comenta puede ser calificada, como lo hace su presentador, como una verdadera guía práctica del Consejo General Francés. El Consejo General es verdaderamente el órgano por excelencia de la vida departamental (en España diríamos

«provincial»). Dicho Consejo General, a partir de 1945, ha sido llamado a conseguir para el departamento una dotación colectiva adaptada a su expansión económica, habiéndose aumentado de este modo grandemente sus funciones interventoras: Impulso del desarrollo y atracción de nuevas industrias para su instalación en el departamento. Mientras que el precepto es un verdadero órgano administrativo, el consejo sólo tiene funciones deliberantes, siendo a este respecto la principal la elaboración del presupuesto.

* Los libros reseñados en el texto figuran en la Biblioteca del Centro de Formación de Funcionarios de Alcalá de Henares.

El Consejo General recientemente viene adquiriendo en Francia una importancia grande, máxime cuando existen tentativas en marcha para ir hacia una «regionalización» y se señala la necesidad de una mayor descentralización financiera de los departamentos.

El libro que se comenta, tras un breve análisis histórico, se ocupa de:

1. La elección del Consejo General, recogiendo la normativa actualmente existente.

2. El funcionamiento de los consejos generales (sesiones ordinarias, extraordinarias, comité de estudios, secretariado administrativo, etc.).

3. Competencias del Consejo General, que actualmente sólo las tiene administrativas y no políticas. En este capítulo se analizan las funciones del presidente y las generales del órgano colegiado en cuanto a los bienes, al personal, a la red viaria, a los límites territoriales, a las tasas, a los trabajos públicos, a la enseñanza, a la política social, etc.

Especial mención tiene, en el libro, el presupuesto, por el que se prevén los ingresos y los gastos anuales del departamento, y su evolución, estructura y formación.

4. La intervención del Consejo General en la política agrícola, económica, industrial y social que facilita la adaptación de las colectividades locales a los planes generales y regionales en marcha.

5. El comité departamental—que existe dentro del Consejo General—elegido entre los consejeros, en número de cuatro a siete, y con funciones permanentes en la vida del departamento. Recientemente vienen agrandándose sus funciones.

Quizá el capítulo que mayor interés tenga sea el de la «cooperación in-

terdepartamental», en el que para una acción regional y ante la necesidad moderna de la planificación, se analiza la posibilidad de aunar de forma simple y eficaz las diversas instancias locales y los esfuerzos concretos—planes regionales de desarrollo económico y planificación territorial—llevados a cabo en diversas regiones francesas (Bretaña, Midi Py-rénées, etc.).

El Consejo General prestigia y ambienta, cada vez con mayor fuerza, su papel en la vida económica del país.—J. C. A.

GREGORIO LASO VALLEJO: *La función pública en Inglaterra*. Colección «Estudios Administrativos», serie B. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1965, 403 pp.

En este libro, tesis doctoral en Derecho del autor, que mereció por unanimidad la calificación de sobresaliente *cum laude*, se estudia con rigor y exhaustiva bibliografía el régimen de las personas en quienes encarna la tarea de hacer realidad los fines del Estado en Gran Bretaña. El método de estudio seguido fundamentalmente por Gregorio Laso es—como dice López Rodó en el prólogo—el llamado «ecológico», uno de los métodos de estudio comparado que destaca actualmente y el cual pone de relieve la interacción entre el tema objeto de estudio y su ambiente.

El origen remoto de la administración británica ha sido, como en otros países, la casa real, de donde indirectamente proceden gran número de departamentos ministeriales, cuyos titulares se denominan se-

cretarios de Estado. Directamente surgen éstos de comités del Consejo Privado. El origen inmediato de la función pública inglesa o *Civil Service*, como ellos la denominan, es el informe de 1853 de Charles E. Trevelyan y Stafford Northcote, que presentaron a petición del Gobierno con el título de Organización del Servicio civil permanente del Estado. Nada mejor que este documento, que se somete al Parlamento y se publica en 1855, para conocer cuál es la situación de la Administración central en esa época. En él se propone la división del trabajo administrativo en dos clases: intelectual y repetitivo, y que se encomiende a dos grupos distintos de funcionarios.

En el primer capítulo del libro se examinan los antecedentes históricos de la formación del *Civil Service*. Es de gran expresividad y significación del contexto cultural en el que éste nació y se desarrolló. En él se destacan las cuatro características principales para el autor, que lo particularizan, y que cifra en el *tradicionalismo* (o conservadurismo), flexible y progresivo; el *pragmatismo*, orientado a conseguir una Administración pública más eficiente y capaz; el *neutralismo político*, consistente, de un lado, en la distinción clara entre políticos y funcionarios y, de otro, en la estrecha relación entre política y Administración, que se logra a través de la cuarta característica: la *responsabilidad ministerial* y la organización eficiente de la oposición parlamentaria.

El segundo capítulo está destinado a analizar la relación jurídica de servicio del funcionario con la corona. La relación dominical que unía el funcionario a ésta imprimió un carácter a la relación que perdura

incluso en nuestros días. Siempre se sostuvo que la corona puede revocar *at pleasure* a cualquier funcionario civil. Hoy, que se califica a la relación de servicio más que nada de contractual, se justifica diciendo que en todo contrato de empleo de un funcionario con el Estado hay una cláusula tácita de revocación *ad nutum* que no procede de los poderes de prerrogativa de la corona, sino de razones de interés general o políticas.

Dentro del capítulo tercero se pormenoriza la composición estructural en clases de los distintos funcionarios mediante esquemas muy detallados de sus funciones, su carácter, selección, promociones y ascensos, así como la aplicación del discutido brocardo administrativo de que el experto o especialista debe estar *on tap but not on top*, que encuentra una aplicación, a veces excesivamente rigurosa, en la función pública británica, pero que clarifica al máximo las relaciones entre las distintas clases de funcionarios en beneficio de una mayor eficiencia de la actividad administrativa —como señala igualmente en el prólogo López Rodó—. Termina el capítulo con el estudio de los funcionarios de los llamados servicios especiales, es decir, el *Foreign Service* (Servicio Extranjero) y el *Oversea Civil Service* (Servicio Civil de Ultramar) y, por último, el *Post Office* o Departamento de Comunicaciones. La estructura de los funcionarios en el primero de estos servicios consiste en cinco escalas. La escala A es análoga a la *administrative* del Servicio Civil Insular y está formada por los embajadores, ministros, consejeros y secretarios, cónsules y vicecónsules y altos funcionarios del Ministerio de

Negocios Extranjeros. La escala B está constituida por los grados análogos a los funcionarios *executive* y *clerical* del Servicio Civil Insular. La escala C corresponde a las taquimecanógrafas; la escala D a los correo-diplomáticos y, por último, la escala E, que está compuesta por los subalternos.

El nacimiento y extinción de la relación jurídica de servicio es objeto del capítulo cuarto. Inglaterra consiguió una Administración central racionalizada con anterioridad a la época en que la desarrollaron los países continentales. La unificación nacional que logró en fecha anterior a la mayoría de los otros gobiernos supuso, entre otras cosas, esa administración. En este mismo capítulo se examinan las condiciones generales de aptitud para el ingreso, los órganos de la selección, el régimen de esta última, las pruebas selectivas y, en fin, todos los supuestos de la pérdida de la condición de funcionario.

Dentro del capítulo quinto se abordan los derechos de los funcionarios públicos, así como los deberes, con especial y amplio análisis también de las actividades de formación y perfeccionamiento, dada su trascendencia para la administración. Asimismo incluye este capítulo un estudio del régimen de la responsabilidad de los funcionarios en su triple vertiente disciplinaria, civil y penal, cerrándose con una detenida consideración de las asociaciones de funcionarios los consejos Whitley y el tribunal de arbitraje, merced a los cuales hoy día las disposiciones reguladoras de las «condiciones de servicio» en la función pública son promulgadas o adoptadas previa consulta y negociación con los representan-

tes del personal. Estos medios con que cuentan los funcionarios de hacer oír su voz les hace sentir que participen en la elaboración de su estatuto y gustan de alabar este régimen democrático.

Por último, los órganos superiores de la función pública, rectores y fiscalizadores, como son el parlamento, el consejo privado, el gabinete, la tesorería y los departamentos ministeriales, son cuidadosamente estudiados en esta vertiente de sus competencias respectivas. El libro termina con varios apéndices que contienen diversos organigramas, escalas de sueldos, programas de los ejercicios de las pruebas selectivas, etcétera.

Tal es, en síntesis, el amplio estudio del régimen de la función pública inglesa que contiene el presente libro.—L. M.

A. L. ADU: *The Civil Service in New African States*. Londres, George Allen & Unwin, 1965, 242 pp.

La adquisición de la independencia por los nuevos estados africanos supone un cambio sustancial en la maquinaria británica de la época colonial: de actuar como Gobierno dirigido a la consolidación del territorio, la Función Pública pasa a ser un instrumento del nuevo Gobierno dirigida al logro del desarrollo económico y social; ello entraña la progresiva sustitución de administradores extranjeros por indígenas (africanización) y, a su vez, la necesaria formación del personal nacional.

El proceso de formación es tanto más necesario y urgente cuanto que la independencia trae consigo complejos programas de desarrollo. Las

dificultades son, sin embargo, importantes. Un sistema educacional deficiente, una estructura racial de la Función Pública derivada de la época colonial, problemas de financiación..., todo ello hace necesaria la adopción de una política de desarrollo de personal que habría de comprender: una previa encuesta, científicamente elaborada y continua, sobre necesidades de personal en base a la que se formasen programas de prioridades en personal y se revisasen los niveles requeridos; un permanente sistema de formación y perfeccionamiento mediante cursos posteriores al ingreso en la Función Pública, y una organización permanente montada con el fin de formación de personal.

La africanización a corto plazo supone el control de puestos claves por los ciudadanos. El peligro que supone un proceso demasiado rápido en la sustitución ha hecho que se organicen Oficinas de Reclutamiento y Formación reguladoras del mismo.

Se recomienda una estructura de la Función Pública sobre el modelo británico (cuatro clases en la rama general correspondientes en categoría a las tres de la rama técnica) con entrada directa a cualquier nivel y un adecuado sistema de ascenso.

En cuanto a la administración de la Función Pública, es precisa una Dirección de Personal localizada en la presidencia que clasifique los puestos de trabajo y grados correspondientes, así como regule el sueldo y demás condiciones del servicio.

Los nombramientos, ascensos, transferencias y la disciplina son competencia de las comisiones de la Función Pública con papel quasijudicial; su fuerza ejecutiva se basa en el criterio de imparcialidad, pero

debido a la también conveniente intervención de los ministros se debe llegar al reparto de competencias entre aquella y éstos, según los distintos niveles del personal.

Los últimos capítulos de la obra se dedican a las relaciones humanas, disciplina y eficacia, con especial referencia a las oficinas de organización y métodos; a la estructura y funciones de los departamentos; al proceso de formación de programas políticos y al control de las finanzas.

Una finalidad última de toda política de la Función Pública en los nuevos estados debe ser el mantenimiento y mejora de niveles de eficacia y de actitudes favorables y convenientes en el funcionario, tales como lealtad, integridad y apoliticidad.—C. V. S.

MARJORIE OGILVY-WEBB: *The Government Explains. A Study of the Information Services*. Londres, George Allen & Unwin, 1965, 229 páginas.

Se trata de un informe denso —pero fácil de leer e incluso ameno— realizado por un grupo de estudio del Real Instituto de Administración Pública. En él se aborda en panorámica el tema de las relaciones públicas de la administración británica. Parte del siguiente concepto de relaciones públicas: «Esfuerzo deliberado, planificado y constante a fin de establecer y mantener el entendimiento mutuo entre gobernantes y gobernados».

El capítulo I presenta un cuadro sintético de los canales de comunicación a través de los que se efectúan los contactos a que en último término se reducen las relaciones públi-

cas. 1.º Los ministros. Se relacionan con el público de varias formas: A) A través del parlamento: intervenciones en los debates, respuestas en la hora de preguntas, los libros «azules» o «blancos» presentados a los Comunes. B) A través de la prensa, la radio y la televisión, medios que gozan de gran independencia. C) Directamente con el ciudadano: visitas activas y pasivas, correspondencia, etc. 2.º Los funcionarios, tanto los adscritos a las Divisiones de Información de cada ministerio como todos los que en su quehacer diario se relacionan con el público. 3.º Los Comités Asesores, con creciente número de consejeros no pertenecientes al *Civil Service*. 4.º Las Divisiones de Información de los departamentos, así como la Oficina Central de Información.

Este conjunto de canales de comunicación, unos más tradicionales y otros más modernos, se ha ido gestando y perfilando a lo largo de este siglo. Los capítulos II y III del informe recogen los hitos de esa evolución en un esfuerzo constante por acercar la Administración al ciudadano. Jalones recientes y dignos de tener en cuenta son: Informe del Comité Crombie (1947), que abordó los problemas del personal de los servicios informativos, estatuto, selección, formación, retribuciones, etcétera; asimismo el Informe del Comité French (1949) sobre los aspectos financieros de estos servicios y que propugnó (eficazmente) una reducción de gastos. En ese mismo año, y siguiendo las directivas del Informe Crombie, se creó un Cuerpo especial de funcionarios de Información.

A lo largo de todo el estudio se pone de relieve la ausencia de todo

matiz propagandístico deliberado en la concepción y realización de esta política informativa. Resulta muy interesante la diversa actitud que los dos partidos políticos principales adoptaron en la época de formación y consolidación de servicios de información organizados; actitud abiertamente favorable en el laborismo y de recelo y oposición, más de principio que práctica, por el lado conservador.

Los capítulos siguientes describen la organización y funcionamiento de los servicios informativos: ministro coordinador sin cartera, Oficina Central de Información, Oficina de Publicaciones de S. M., Divisiones de Información de cada Ministerio. Estas últimas se dividen a su vez (no en todos los casos) en tres secciones: a) Sección de Prensa, b) Sección de Publicidad, c) Sección de «Inteligencia». Aunque, por supuesto, todas ellas están orientadas hacia el exterior, lo están de una forma diferente; activamente las dos primeras, esto es, informan al público; pasivamente la tercera, recibiendo información del exterior para uso del propio departamento o del Gobierno en general.

Especialmente interesantes son los capítulos VII y VIII, consagrados, respectivamente, al personal de los organismos citados (con datos muy concretos sobre sus funciones y sus remuneraciones) y a la preparación de los funcionarios para sus relaciones con el público. El informe analiza con algún detalle los métodos utilizados en los cursillos de perfeccionamiento dados a los funcionarios y organizados por la Tesorería o por ciertos departamentos en los que las relaciones públicas revisten

características especiales o mayor intensidad (por ejemplo, Correos).

Finalmente la redactora del informe traza el balance de lo logrado por las aún jóvenes Divisiones de Información y por los esfuerzos encaminados a una mejor comprensión entre Administración y administrados. Resulta claramente positivo, no obstante, algún peligro de politización o abuso de estos servicios por el partido que está en el poder.

Dos apéndices completan la obra. Uno sobre «Gastos de los Servicios de Información» y otro ampliando «Detalles de la preparación de funcionarios en sus relaciones con el público».—M. O. A.

HELEN HARRIS PERLMAN: *El trabajo social individualizado*. Madrid, Rialp, 1965, 305 pp.

El concepto del trabajo social individualizado, de los factores dinámicos que en él se dan siempre y especialmente de su proceso, es el objeto de esta obra.

La tesis del autor es que, a pesar de la variedad y diversidad que cabe esperar en una práctica individualizada como la del «Casework», se puedan encontrar en él ciertos elementos y operaciones comunes. Las operaciones del «Casework» son, esencialmente, las de un proceso de resolución de problemas. Al examinar este proceso se observa que son congruentes con las operaciones de resolución de problemas normales en todo ser humano. Esto no es extraño, puesto que en ellas se ha basado el hombre para formular la «lógica» que rige sus movimientos de adaptación del dilema a la resolución del problema en todas sus actividades,

tanto sociales como psicológicas. La autora identifica en este libro los elementos y medios que aparecen, de una manera constante, en la práctica del «Casework» y lo hace con un método que reúne las ventajas de unificar y de ser práctico.

Todo lo expuesto, el motivo de la obra misma, parte de una necesidad sentida por todos los especialistas del «Casework»: la de encontrar una estructura en que encuadrar los procesos, algo que permita organizarlos y darles una orientación general, y esto a modo no de encuadre prefabricado, sino como directriz subyacente y orientadora de la práctica.

Al opinar así, la autora se enfrenta a quienes rehusan toda sistematización de una actividad, el «Casework», que nace con la práctica misma. En defensa de su tesis alega, con razón, que el profundo conocimiento técnico es un poderoso auxiliar para cualquier tarea que pretenda llevarse a cabo, aunque en ella pueden entrar también una serie de elementos característicos que requieren improvisación, agilidad y arte.

Expuesta así su teoría, ésta se formula en función de una honda vocación y una constante preocupación: la del magisterio. No basta contar con buenos especialistas de «Casework», es necesario prever el futuro, formar a los neófitos que quieran iniciarse en su práctica y por ello es imprescindible darles unos conocimientos técnicos, base para el ulterior ejercicio práctico. Pero esto no es fácil. El magisterio exige absoluto dominio de la materia objeto de enseñanza. Por eso ha de comenzarse ordenando, identificando y sistematizando los conocimientos antes que éstos puedan ser transmitidos,

y una cosa tal, ni más ni menos, es lo que se propone la autora de este libro: sentar la base para la disciplina de una práctica que si requiere experiencia, improvisación y arte imposibles de enseñar, también necesita de la formulación de unos

principios rectores del hacer. Estos han de ser enumerados, ordenados, elaborados, y así se hace en la obra que comentamos, con el acierto de haberse evitado en ella la «intelectualización» de algo que debe ser una experiencia fluida y sensible.—L. N.