



AYOUB, ELIANE: *La fonction publique*. Masson et Compagnie Editeurs, París, 1975, 303 pp.

*Sumario:* Introducción general.—TÍTULO PRIMERO. LOS PROBLEMAS GENERALES: Capítulo 1. El agente público. Capítulo 2. Las fuentes del derecho de la función pública.—Capítulo 3. La organización administrativa de la función pública del Estado.—Capítulo 4. La estructura interna de la función pública.—TÍTULO II. LA CARRERA DE LOS FUNCIONARIOS: *Subtítulo I. El acceso a los empleos públicos:* Capítulo 1. El principio de igual admisibilidad a los empleos públicos.—Capítulo 2. El reclutamiento.—Capítulo 3. El nombramiento. La

formación, El destino.—*Subtítulo II. El desarrollo de la carrera:* Capítulo 1. El principio de igualdad de sueldo de los funcionarios de un mismo cuerpo.—Capítulo 2. El ascenso.—Capítulo 3. Las situaciones.—Capítulo 4.—La movilidad.—Capítulo 5. El fin de la carrera.—TÍTULO III. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS: *Subtítulo I. Los funcionarios y las libertades públicas:* Capítulo 1. Las libertades de opinión y expresión.—Capítulo 2. Derecho de asociación y derecho sindical.—Capítulo 3. El derecho a la huelga.—*Subtítulo II. Las obligaciones de los funcionarios y sus sanciones:* Capítulo 1. Las obligaciones profesionales.—Capítulo 2. El régimen disciplinario.—*Subtítulo III. Las garantías*

*de los funcionarios: Capítulo 1. La protección jurídica de los funcionarios.—Capítulo 2. Las ventajas materiales de los funcionarios.*

Esta obra se abre con una introducción en la que se indica que, puesto que no se puede concebir la función pública como algo aislado del contexto social en que se apoya y mueve, no se trata sólo de exponer la normativa jurídica por la que se rige, sino que se busca, también, dar de aquélla una visión de su realidad viva y de descubrir algunas de sus «reglas informales».

El libro presenta tres grandes partes, todas ellas referidas, por supuesto, a la función pública francesa. La primera plantea una serie de cuestiones de tipo general, que empiezan por la delimitación de lo que es un agente público en orden a diferenciarlo del asalariado sometido al Derecho privado. Después se aborda el problema de las fuentes del Derecho de la función pública, con referencia al Estatuto de 1946 y la Ordenanza de 1959 y a las modalidades de aplicación de aquél. Tanto la organización como la estructura del personal estatal se analizan seguidamente. En cuanto al aspecto organizativo, Eliane Ayoub cita, como elementos de coordinación de las políticas ministeriales, al jefe del Gobierno y la Dirección General de la Función Pública, y como cauces de participación, al Consejo Superior de la Función Pública, los Comités Técnicos Paritarios y las Comisiones Administrativas Paritarias; y al aludir al aspecto estructural interno menciona los conceptos de categorías,

de cuerpos de funcionarios, de empleo y de grados.

Puesto que el régimen francés de la función pública se caracteriza, como es sabido, por el sistema de carrera en oposición al sistema de empleo, es lógico que la segunda parte se centre en el capital tema de la carrera de los funcionarios, enfocándolo desde diversos ángulos a fin de conseguir una perspectiva completa del mismo. En primer término hay que estudiar las condiciones de acceso a los puestos públicos, que a su vez comprende la referencia al principio de igualdad para todos los ciudadanos, la política de reclutamiento y las fases del nombramiento, la formación y el destino. Y en segundo término hay que describir el desarrollo de la carrera del funcionario desde que toma posesión de su primer destino hasta que pierde su condición de tal por la jubilación, con mención de las incidencias (ascensos, cambios de situación, movilidad, etcétera) que se puedan producir a lo largo de su trayectoria profesional.

La parte tercera estudia los derechos y los deberes de los funcionarios sobre la base de establecer la similitud o diferencia, en esta materia, que se puedan dar entre el personal al servicio de los entes públicos y el personal de las empresas privadas. Frente a una concepción anterior que tendía a distanciar el régimen de ambos, hoy «el Estado se convierte cada vez más en un patrono como los demás, y los funcionarios, en empleados como los otros». No obstante esta corriente de aproximación, aún quedan reminiscencias

de las viejas concepciones, que se reflejan en la regulación, por ejemplo, de la sindicación, el derecho a la huelga, etc. En lo que toca concretamente a los deberes funcionariales, el Estatuto sólo les dedica tres artículos, y es preciso distinguir las obligaciones en el ejercicio de las funciones, las obligaciones del funcionario en su vida privada y las obligaciones una vez que éste abandona el servicio y se jubila. El incumplimiento de los deberes hace entrar en juego el régimen disciplinario, que Eliane Ayoub expone distinguiendo autoridad disciplinaria, falta disciplinaria, procedimiento a seguir y sanción a imponer. Y finalmente, como contrapartida a estos deberes que pesan sobre el agente público, existen, de una parte, la protección jurídica que el Estado le presta, y de otra, las ventajas y compensaciones económicas que recibe, como sueldo, indemnizaciones, pensiones, etc.

Como puede deducirse de lo expuesto, la obra abarca, con mentalidad muy sistemática, todo el régimen de la función pública francesa. El libro no abriga grandes pretensiones doctrinales o científicas, sino que aspira a facilitar el conocimiento de las normas y de la situación real del funcionario al servicio del Estado. Para el mejor cumplimiento de este objetivo, el libro ofrece al lector, además de la exposición propiamente dicha de cada capítulo, una abundante bibliografía complementaria, que se reparte al final de cada uno de éstos, así como diversos gráficos, cuadros y temas de reflexión sobre las cuestiones más candentes planteadas.

CHEVALLIER, JACQUES, y LOSCHAK, DANIELE: *Introduction a la Science Administrative*. Mementos Dalloz, Paris, 1974, 164 pp.

*Sumario:* INTRODUCCIÓN.—I. La Ciencia administrativa en los Estados Unidos.—II. La Ciencia administrativa en Europa.—III. La Ciencia administrativa en los países socialistas.—LIBRO PRIMERO. ¿QUÉ ES LA CIENCIA ADMINISTRATIVA?: *Titulo primero. El objeto de la Ciencia administrativa:* Capítulo I. La determinación del objeto.—Capítulo II. La aprehensión del objeto.—*Titulo segundo. La metodología de la Ciencia administrativa:* Capítulo I. El objetivo de la investigación.—Capítulo II. Los métodos de investigación.—Capítulo III. Las técnicas de investigación.—LIBRO SEGUNDO. EL ANÁLISIS DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO: *Titulo primero. La inserción del sistema administrativo en su entorno:* Capítulo I. Las interacciones del sistema.—Capítulo II. Las modalidades de influencia del entorno sobre el sistema administrativo.—*Titulo segundo. La ordenación interna del sistema administrativo:* Capítulo I. Los factores que influyen sobre la ordenación interna del aparato administrativo.—Capítulo II. Las modalidades de organización del aparato administrativo.—*Titulo tercero. La acción externa del sistema administrativo:* Capítulo I. El cuadro de respuestas.—Capítulo II. El contenido de las respuestas.—Capítulo III. El efecto de las respuestas.—Índice alfabético.

A juicio de los dos autores, la Ciencia administrativa es una ciencia que está por hacer y se encuentra en un estado en que busca definirse y afirmarse con carácter autónomo e independiente, frente a otras ya más o menos configuradas, como son el Derecho administrativo, la Sociología, etc.

La misma terminología para identificarla es variable y las diferentes corrientes doctrinales, según los respectivos países, imprimen a esta ciencia «un carácter a la vez compuesto y compartimentado».

Por eso, lo primero que intentan los autores es definir lo que se entiende por Ciencia administrativa, ya que, a su juicio, decir que ésta «tiene por objeto el estudio de la Administración no es suficiente para definirla». Y pese a que hoy tanto las doctrinas marxistas como capitalistas ponen en tela de juicio la especificidad de la Administración pública frente a las demás organizaciones, es cierto que la vía que se siga para dar un concepto de la Ciencia administrativa ha de partir de estas premisas básicas: la Administración pública no puede ser reducida a las demás formas de organización; dentro del aparato del Estado, la Administración pública ofrece rasgos singulares que es necesario delimitar, y debe defenderse la singularidad de la Ciencia administrativa frente a la Ciencia política.

Si las llamadas Ciencias de la Administración se enfrentan a ésta con una visión unidimensional, deteniéndose en un aspecto concreto de la misma (su historia, su sociología, su lenguaje, etc.), la Ciencia administrativa debe pretender, por el contrario, una aproximación multidimensional. La Administración constituye un sistema social y dentro de él se conexionan factores estructurales, jurídicos, políticos, económicos o psicológicos, y a su vez la Administración no es un sistema cerrado, sino que está en constante re-

lación con el sistema más amplio que lo engloba y que constituye su entorno.

Sin embargo, no basta con definir el objeto de la Ciencia administrativa. Hace falta atender a su metodología, ya que, dicen los autores, «la intencionalidad científica se traduce ante todo por el recurso a métodos susceptibles de conducir a una explicación coherente de los fenómenos observados». La Ciencia administrativa, de reciente aparición, debe acudir a las demás ciencias sociales para utilizar sus métodos, proyectándose éstos en un triple frente: objetivo de la investigación, métodos de ésta y técnicas a emplear y manejar.

El segundo gran tema del libro es el análisis del sistema administrativo, que busca «describir el proceso en virtud del cual la Administración responde a las exigencias que le son propuestas por el medio social». Tal análisis se descompone lógicamente en tres fases relacionadas entre sí y recíprocamente vinculadas.

La primera fase se fija en el estudio de las condiciones de inserción del sistema administrativo en su entorno social, ya que aquél no está aislado de los demás componentes de la sociedad, con la que necesariamente mantiene relaciones de cambio y de complementariedad. Este proceso de cambio y de complementación es muy variable, por cuanto que el sistema administrativo puede ser abierto o cerrado a las influencias externas, y por cuanto que puede situarse en una situación de dependencia o segregar sus propios valores.

La segunda fase hace referencia al estudio de las condiciones de ordenación interna del sistema administrativo, puesto que «la Administración se presenta bajo la forma de un aparato institucional cuyos principios organizativos varían en función de los problemas existentes, de las presiones exteriores y, también, de las preocupaciones propias». En la ordenación citada pueden actuar elementos exógenos o endógenos, y pueden actuar principios de homogeneidad o heterogeneidad, de jerarquía o participación de unidad o pluralidad, lo que provocará el nacimiento de sistemas administrativos diferentes entre sí.

La tercera fase alude al estudio de las condiciones de intervención del sistema administrativo para determinar las respuestas y decisiones de éste ante las incitaciones que llegan a él desde el exterior. En este sentido, la Administración no posee una gama infinita de respuestas posibles, sino que éstas aparecen limitadas por razones legales, económicas, formales, etc. A su vez, estas respuestas han de ser seleccionadas y elegidas y atenerse a un orden de prioridades, gozando siempre de la debida racionalidad. Y, finalmente, se trata de comprobar los efectos que las respuestas del aparato administrativo causan en el entorno, en los propios elementos internos, siendo preciso en cualquier caso que la Administración pueda estar informada de los efectos de sus actos mediante lo que los autores llaman «información retroactiva».

En conjunto, la obra reseñada es de gran interés, planteando los temas con originalidad y espíritu

de innovación, dentro de un estilo sistemático muy estructurado que ayuda a comprender mejor las ideas y posiciones defendidas por los autores en las páginas de su libro.

FOUGERE, LOUIS, y otros: *El Conseil d'Etat: son histoire à travers les documents d'époque: 1799-1974*. Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, París, 1974, 1.032 pp.

Sumario: Preámbulo.—Prólogo.—Introducción.—Capítulo primero. *Del Consejo del Rey al Consejo Real.*—Capítulo II. *El Consulado y el Primer Imperio (1799-1814).*—Capítulo III. *La primera restauración (1814-1815).*—Capítulo IV. *Los cien días (20 de marzo a 28 de junio de 1815).*—Capítulo V. *La segunda restauración (1815-1830).*—Capítulo VI. *La monarquía de julio (1830-1848).*—Capítulo VII. *De la revolución de 1848 al golpe de Estado del 2 de diciembre de 1851.*—Capítulo VIII. *La República decenal y el Segundo Imperio (1852-1870).*—Capítulo IX. *La Comisión provisional (1870-1872).*—Capítulo X. *El Consejo de Estado de 1872 a 1879.*—Capítulo XI. *El Consejo de Estado de 1879 a 1919.*—Capítulo XII. *El Consejo de Estado de 1919 a 1939.*—Capítulo XIII. *El Consejo de Estado de 1939 a 1945.*—Capítulo XIV. *El Consejo de Estado de 1945 a 1974.*—ANEXOS: Guía bibliográfica. Índice general. Índice de nombres propios. Tabla de ilustraciones. Tabla de principales abreviaturas utilizadas en la obra. Tabla de materias.

Esta importante obra, exquisita y lujosamente presentada, tiene como pretensión principal ofrecer una perspectiva histórica de una institución tan fundamental en la

vida francesa como ha sido y es el Consejo de Estado, «una de las ruedas esenciales de la organización de nuestro Estado», como la llama Bernard Chenot, vicepresidente del Consejo de Estado y autor de las palabras que inauguran, a modo de advertencia previa, el libro.

El origen de la publicación está en una serie de coloquios organizados por el Instituto Francés de Ciencias Administrativas con el fin de ir reuniendo aportaciones y materiales que, en su momento, puedan servir para la publicación de una Historia de la Administración francesa. En el coloquio celebrado en París en 1971, los participantes fueron unánimes en la conveniencia de llevar a cabo la tarea, si bien fue Louis Fougere el que adelantó la iniciativa de que la primera obra se refiriera en concreto al Consejo de Estado. En ese momento, pues, se dieron los primeros pasos para la confección del libro que ahora noticiamos.

La obra, como dice el mismo Fougere en la introducción, tiene un carácter colectivo por excelencia, puesto que en su redacción han intervenido varias personas, principalmente miembros del Consejo de Estado, bajo la dirección de Fougere, que en opinión de Alexandre Parodi, vicepresidente honorario del Consejo de Estado y autor del prólogo, «ha sido el animador, el maestro de obra y también, en gran parte, el redactor de esta historia». Tal carácter colectivo es doble: en la concepción del libro, a la hora de proponer las líneas básicas de su contenido, forma y plan, y en su

ejecución, ya que, como se acaba de indicar, han intervenido numerosas personas, en su mayoría consejeros de Estado, que se han beneficiado de ayudas exteriores importantes procedentes de archivos, bibliotecas, fundaciones, etc.

Aunque el Consejo de Estado es una de las grandes instituciones francesas, paradójicamente era poco conocido en su vertiente histórica. Este es el motivo determinante de que se decidieran sus autores a escribir el libro, pensando que lo mejor para conocer una institución es, primero, estudiar su historia y su pasado. Por eso el libro va refiriendo las diversas etapas por las que el Consejo de Estado ha pasado desde 1799 hasta nuestros días, con un capítulo inicial de tipo introductivo dedicado al nacimiento del mismo. Para respetar el sentido histórico al máximo, a lo largo de las páginas que lo componen, se acude al método de aportar citas auténticas de cada etapa que ayudan a una interpretación más objetiva, a la vez que sirven para resucitar pasajes y textos tal vez olvidados y desconocidos, si bien determinadas cuestiones, dada su naturaleza, no son enfocadas con sentido cronológico y su exposición se ha encomendado a un mismo autor para lograr mayores criterios de unidad (temas relativos, por ejemplo, a los balances de actividades, sedes sucesivas del Consejo, trajes de los consejeros, etc.). Algunas de aquéllas se distribuyen en los correspondientes capítulos, pero otras se agrupan en los anexos finales, sin que falten biografías, en número de 43, de miem-

bros del Consejo, situadas al final de los capítulos.

Sólo queda por añadir que el libro va adornado con numerosas ilustraciones, algunas en colores, que sin duda contribuyen a realzar y mejorar su presentación.

TEZANOS, JOSÉ FÉLIX: «Los conflictos laborales en España», *Revista Española de la Opinión Pública*, núm. 38, octubre-diciembre 1974, pp. 93-110.

*Sumario:* Conflicto y dinámica social.—Cambio social y conflicto en la España actual.—Características de los conflictos de trabajo en España.—Evolución de los conflictos en los últimos años.—La violencia en los conflictos de trabajo.—Conflicto laboral y conflicto político.—Participación industrial, sindical y política.

La época actual se caracteriza por su «agudo carácter conflictivo», y no es pura casualidad el que la Sociología surja con mayor pujanza en unos tiempos en que los conflictos están muy presentes en la realidad social y en los que asistimos a la disolución, más o menos acelerada, de formas de vida que resultan inadecuadas para el hombre de hoy.

Frente a criterios de otros tiempos, el conflicto se acepta en la actualidad «como un factor ineludible en la organización social» y «negar el conflicto es negar todas las posibilidades de cambio y creatividad que encierra una sociedad humana». Una vez aceptado el fenómeno normal del conflicto, el sociólogo se ha de dedicar a examinar las condiciones, las situa-

ciones y las circunstancias en que aquél se presenta de forma más o menos violenta y en que implica costes humanos o sociales más o menos altos.

En todo conflicto, para Tezanos, no sólo hay «un desajuste inconcreto en un proceso de cambio social intenso, sino también, y fundamentalmente, una situación dada de reparto del poder y la riqueza no aceptada pasivamente». Y en cuanto a las causas que desencadenan el conflicto, no es posible hablar de causas únicas, sino que éstas son complejas y muy heterogéneas.

Con referencia expresa a nuestro país, los conflictos laborales presentan unos rasgos particulares, porque la ideología oficial del sistema niega la huelga (después de escrito este trabajo se ha publicado una ley reguladora de la misma). Y sobre el número de los conflictos de trabajo, los datos disponibles manifiestan una tendencia irregular de aumento en el número de aquéllos, que, por otro lado, se producen cada vez más claramente bajo la forma de paro total. La irregularidad puede ser justificada tanto por motivaciones políticas como económicas. De otro lado, se ha detectado una relación entre la evolución de la coyuntura económica y la utilización estratégica de huelgas de corta duración. También algunos estudios sobre las huelgas en relación con la marcha del ciclo económico han venido a demostrar que las cifras de huelgas alcanzan su cota más elevada antes de llegar al nivel más bajo del ciclo y su nivel más bajo antes de llegar al punto

más elevado de éste. Y, en cualquier caso, está demostrado que, en las coyunturas inflacionistas, el alza de los precios desencadena tensiones sociales por las reivindicaciones laborales.

A la hora de establecer comparaciones con otros países, los datos manejados demuestran que en nuestra patria los conflictos laborales no tienen una incidencia demasiado alta, si bien esta afirmación debe ser matizada ante el hecho de que hay un apreciable número de conflictos encubiertos y de que no es fácil establecer comparaciones reales con otros países, debido tanto a la ilegalidad de la huelga como a la inexistencia de la libertad sindical. Ahora bien, si cabe decir que tenemos menos conflictos, hay también que reconocer que éstos presentan mayor problematicidad y enfrentamiento que en otros países de Europa, produciéndose más en las grandes empresas que en las de tipo medio o pequeño.

Sobre las causas de los conflictos laborales parece que se da una tendencia progresiva hacia la politización, y son las motivaciones «político-laborales» y de solidaridad con conflictos surgidos en otras empresas las que ofrecen un índice más alto. Y es interesante constatar que un buen número de conflictos se ocasionan en el marco de los convenios colectivos.

La localización de los conflictos es otro punto de interés y, según el estudio de Tezanos, el mayor nivel conflictivo se ha producido en los sectores del metal y de la construcción, y a una cierta distancia en la minería y la indus-

tria textil. Desde el punto de vista geográfico, los conflictos se concentran en ciertas áreas del país, y así, en 1971, las siete provincias con mayor número de conflictos totalizaban el 91,3 por 100 del total. Sin embargo, la localización geográfica no permanece constante año tras año, y en tal sentido importa recordar que van surgiendo nuevas zonas en las que súbitamente se incrementan los conflictos, bastando a tal efecto citar los nombres de Granada, Vigo, Pamplona, etc.

En torno al grado de violencia de los conflictos, se singularizan en España por su intensidad y por la violencia que alrededor de ellos se crea. Para el autor, «un sistema autoritario dramatiza los conflictos y contribuye a enconarlos, en tanto que un sistema democrático, partiendo de una posición realista de reconocer su existencia, permite y favorece soluciones negociadas, racionales y más pacíficas».

En su parte final, Tezanos estudia las relaciones entre conflicto laboral y conflicto político, así como las exigencias de la participación por parte de la clase trabajadora, pues «es un hecho probado que en las sociedades industriales desarrolladas—son sus palabras—las causas de los conflictos no se limitan sólo a la conquista de mejores niveles salariales, sino que, más allá de un mero economicismo, tienen como sustrato más profundo un obvio deseo de participación, de autenticación y ampliación de la democracia». De ahí las exigencias crecientes de la clase trabajadora



para conseguir un mayor grado de participación, sobre todo en el propio campo laboral, que es aquel en el que el hombre se mueve la mayor parte de tiempo de su actividad profesional y humana.

MODERNE, FRANK: «Decadencia del punto de vista orgánico en la definición del acto administrativo en Derecho francés: los actos administrativos de origen privado», *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 4, enero-marzo 1975, pp. 3-15.

Sumario: I. ACTOS DE PERSONAS PRIVADAS ENCARGADAS DE LA GESTIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO ADMINISTRATIVO: A) Condiciones de la calificación. B) Consecuencias de esta calificación.—II. ACTOS EMANADOS DE PERSONAS PRIVADAS ENCARGADAS DE UN SERVICIO PÚBLICO DE GESTIÓN PRIVADA: A) Actos relativos a servicios públicos industriales o comerciales. B) Actos relativos al servicio de la Seguridad Social.

El autor empieza por hacer unas breves consideraciones en torno al giro que está dando la jurisprudencia francesa sobre los actos administrativos que emanan de una persona privada. Porque, en efecto, en Francia, desde hace algunos años se viene admitiendo por el Consejo de Estado y el «Tribunal des Conflicts» que determinadas decisiones administrativas de signo obligatorio, aunque tengan su origen en organismos privados, son susceptibles de caer en el ámbito del juez de lo contencioso-administrativo. Lo que interesa, por tanto, es definir cuáles son los actos que, en unos casos,

están bajo la competencia del juez privado y cuáles son los que corresponde su conocimiento al juez administrativo.

De hecho, como advierte Moderne, ya se venía manifestando en la jurisprudencia de su país «una cierta distorsión entre las nociones de acto administrativo y de autoridad administrativa», al existir actos de la Administración, de naturaleza privada, referidos a operaciones de gestión privada. Ahora se trata de referirse a otro tipo de distorsión, puesto que se empieza a aceptar la posibilidad de que personas privadas, reuniendo determinadas condiciones, dicten verdaderos actos administrativos; por lo que, continúa el autor, «al fin y a la postre, puede comprobarse que el criterio orgánico y formal ya no nos es de gran utilidad para llegar a definir el acto administrativo».

El primer grupo de actos a examinar son los de *personas privadas encargadas de la gestión de un servicio público administrativo*. Por supuesto, no todos los actos provenientes de dichas personas presentan los caracteres del acto administrativo, ya que, según el Consejo de Estado, han de coincidir dos elementos: primero, la existencia de un servicio público de naturaleza administrativa, y segundo, el ejercicio de unas prerrogativas de poder público. Y las consecuencias que se derivan de esta calificación son igualmente dos: de un lado, los actos en cuestión pueden ser tanto reglamentarios como individuales; y de otro, los actos administrativos de personas privadas que gestionan servicios públicos administrativos, en

principio, quedan sometidos a idéntico régimen jurídico que los que dicten autoridades administrativas.

La solución de la jurisprudencia francesa alcanza mayor originalidad cuando se enfrenta a los actos emanados de *personas privadas encargadas de un servicio público de gestión privada*. Dos sentencias, en efecto, han abierto nuevas concepciones jurisprudenciales, refiriéndose una a los servicios públicos industriales y comerciales y otra a actos relativos al servicio de la Seguridad Social; y en ellas, advierte el autor, «la distancia entre la noción de decisión administrativa y el carácter del servicio gestionado o de la persona encargada de su gestión aumenta sensiblemente».

Moderne, en la parte final de su colaboración, analiza cada uno de los dos supuestos acabados de exponer, al hilo de las dos sentencias que han servido para su contemplación. La sentencia del Tribunal de Conflictos, de 15 de enero de 1968, se refiere al caso *Epoux Barbier*, en el que entraba en juego un servicio público industrial y comercial, como es el transporte aéreo mantenido por la Compañía Nacional Air France, persona jurídica privada. Por su parte, la sentencia más reciente del Tribunal de Conflictos, de 22 de abril de 1974, incide sobre el problema creado a raíz de unas circulares de la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad de los trabajadores por cuenta propia, de profesiones no agrícolas, que fijaban la parte de gastos susceptibles de quedar a cargo del asegurado. Para el juez del Tribunal de Conflictos, la Caja, aunque con personalidad jurídica

privada, está encargada de la «ejecución de un servicio público» y sus circulares dictadas «en la esfera de sus atribuciones» constituyen «por su propia naturaleza actos administrativos».

La nueva posición de la jurisprudencia francesa, en este campo, a la vez que inaugura orientaciones en la delimitación del concepto de acto administrativo, deja en la penumbra y sin resolver cuestiones diversas. «Por ello, —concluye Moderne— sería de desear que los tribunales elaborasen unos criterios más precisos y, también, quizá, que este procedimiento fuese limitado, si es que se quiere evitar que se produzca un desmembramiento excesivo de la *puissance publique*».

SALAS, JAVIER: «Sobre la naturaleza jurídica de las relaciones entre usuarios de servicios públicos y las empresas concesionarias», *Revista Española de Derecho Administrativo*, enero-marzo, 1975, núm. 4, pp. 29-47.

*Sumario:* 1. Introducción.—2. Las diferentes tesis mantenidas por la doctrina y la jurisprudencia.—3. La postura adoptada por el Tribunal Supremo en la reciente sentencia de 21 de mayo de 1974.—4. La distinción de los aspectos público y privado, reglamentario y contractual en las relaciones concesionario-usuarios y su relevancia a efectos de la resolución de los conflictos suscitados entre tales sujetos.

El autor, tras aludir a la crisis denunciada por cierto sector de la doctrina del concepto de relación jurídico-administrativa, expone algunas ideas previas para centrar

el tema a estudiar: las relaciones que se dan entre concesionario y usuarios de un servicio público, como ejemplo de relaciones administrativas entre particulares.

Para Salas, «como principio general, sólo existen relaciones administrativas entre particulares cuando uno de ellos ejerce por delegación—singular o institucional—poderes o facultades propias de la Administración, entendida en sentido subjetivo». En todos los demás supuestos, a juicio del autor, las relaciones que se crean entre sujetos privados son de índole y naturaleza privada.

El trabajo se ciñe en sus páginas siguientes, a efectos de mayor concreción, a las relaciones entre los usuarios y las empresas concesionarias de los servicios de suministro de agua, gas y electricidad. La postura tradicional al respecto ha sido la de considerar dichas relaciones de naturaleza privada, civil, por estar basada en un contrato de este carácter; y en esta dirección se ha movido casi la totalidad de nuestra doctrina hasta tiempos recientes y una buena parte de la jurisprudencia. Dentro de este planteamiento, Salas aporta sentencias del Tribunal Supremo, la opinión de algunos de nuestros primeros tratadistas de Derecho Administrativo y las resoluciones de algunos decretos de competencia, que defienden la tesis tradicional.

Dentro de una corriente opuesta a la acabada de explicar, se pueden aportar igualmente sentencias y decretos resolutorios de competencia que defienden la competencia de la Administración en este tipo de relaciones entre usua-

rios y empresas concesionarias. Cabiendo, finalmente, citar sentencias del Tribunal Supremo que postulan una vía intermedia, como la llama Salas, «en la medida en que reconoce explícitamente la coexistencia de aspectos jurídico-privados y aspectos jurídico-administrativos» en tales relaciones.

Lo hasta aquí expuesto sirve, en realidad, para mejor situar y enmarcar la doctrina sentada por la sentencia de 21 de mayo de 1974 en la que, ya de un modo más firme y consciente, se sostiene la naturaleza administrativa, o pública si se quiere, de ciertos aspectos de las relaciones que surgen entre las empresas que suministran energía eléctrica y los usuarios o abonados, «en cuanto originan motivos de acción administrativa». Y, como muy bien subraya el autor, «de ahí a la afirmación explícita del carácter administrativo del contrato que media entre tales sujetos sólo falta un paso que, sin embargo, el Tribunal Supremo no ha dado en esta ocasión, seguramente porque no lo ha creído necesario».

La sentencia citada da pie para una serie de observaciones, sugerencias y aclaraciones que aparecen plasmadas en la última parte del trabajo. Para Salas, las relaciones usuarios-empresa concesionaria se pueden definir como mixtas, pues tienen un aspecto reglamentario o estatutario y otro meramente contractual. Sin embargo, el que dichas relaciones sean esencialmente reglamentarias y, en mínima parte, contractuales, *no implica, necesariamente, que exista entre ambos una relación jurídico-administrativa*. En reali-

dad, ésta será administrativa «sólo cuando la empresa suministradora actúe como *delegada* de la Administración, es decir, cuando ejerza poderes propios de ésta que le hayan sido atribuidos mediante delegación». En los demás supuestos, cuando la compañía o empresa se comporta como un *simple particular*, no hace falta decir que sus actos son actos puramente *privados*.

Por otro lado, conviene tener en cuenta, dentro de la línea argumental del trabajo, que el que de un acto del concesionario llegue a conocer la Administración no se deriva, ineluctablemente, que dicho acto haya de ser administrativo, ni administrativa la relación con el usuario en la que tal acto se fundamenta. Sólo quiere darse a entender con ello que la Administración, en cuanto titular del servicio público concedido, se reserva el conocerlo y el solucionarlo, con el fin de *controlar las condiciones en que se produce la prestación de aquél a los usuarios*. «Pretender configurar una relación jurídico-administrativa —al margen, como se ha dicho, de los supuestos de delegación *strictu sensu*— entre concesionario y usuarios de un servicio público, para considerar de tal naturaleza los conflictos o contiendas que surjan sobre la misma y las *cuestiones* planteadas para su resolución ante la Administración», añade Salas, «es forzar la verdadera esencia de las cosas»; porque la realidad es que tanto la Administración como los Tribunales contenciosos conocen de los conflictos entre concesionario y usuarios, he aquí lo importante, «sin que sea preciso ni

que los actos que se deriven ni las relaciones que surjan sean administrativos». Precisamente, la explicación de cómo la Administración y los Tribunales contenciosos son competentes para conocer de los actos referidos, que no son administrativos, ocupa las líneas finales del trabajo que hemos venido noticiando.

GIL ROBLES, ALVARO: «El control de legalidad de las normas con valor de ley», *Revista Española de Derecho Administrativo*, octubre-diciembre 1974, núm. 3, pp. 393-414.

*Sumario*: I. AMBITO DEL PROBLEMA: CRITERIOS DEL TRIBUNAL SUPREMO: a) Etapa restrictiva. b) Evolución hacia un criterio abierto: 1. Los efectos del artículo 11 de la LGT. 2. ¿Encierra el artículo 11 de la LGT un principio general de fiscalización?— II. UNA SOLUCIÓN DE «LEGE FERENDA»: DETERMINAR EL CAUCE ADECUADO PARA EL CONTROL DE LEGALIDAD DE LAS NORMAS CON VALOR DE LEY: 1. Se reconoce la existencia de un cauce. 2. Naturaleza de la norma delegada y sus posibilidades de control. 3. La fiscalización del acto legislativo.—III. UNA EXIGENCIA DE CARÁCTER IMPERATIVO: REDUCCIÓN DE LAS FUENTES NORMATIVAS DEL EJECUTIVO.

Empieza el autor trazando algunas ideas generales sobre el control jurisdiccional sobre la Administración y, de modo más concreto, cuando ésta ejercita su capacidad normativa, ya que la pugna por someter a la Administración al Derecho «ha sufrido y sufre una de sus más vitales quiebras al enfrentarse con esa específica actividad de la Administra-

ción que bajo un signo habilitante de un tipo u otro, sea urgencia o delegación, enriquece el ordenamiento jurídico con una serie de disposiciones especialmente protegidas por el mando de la inatacabilidad jurisdiccional en razón de su específico valor y fuerza de ley». El problema, ya de por sí grave y difícil, aún alcanza mayor complicación si nos atenemos a las peculiaridades político-constitucionales que imperan hoy en nuestro país.

Gil Robles esboza seguidamente la trayectoria seguida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con la fiscalización de las normas con valor de ley y habla de una «etapa restrictiva» en la que nuestro alto Tribunal se muestra contrario al enjuiciamiento de las disposiciones del Ejecutivo con valor de ley. Dicha etapa se puede considerar cancelada a raíz de la publicación de la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963, cuyo artículo 11 ha servido para que el Tribunal Supremo emprenda un camino nuevo, conducente al control jurisdiccional de los textos refundidos, llegándose pasado cierto tiempo a hablar genéricamente de legislación delegada.

Para el autor, el propósito del Tribunal Supremo ha sido acertado, si bien para lograrlo «han sido sobrepasadas con mucho las estrictas previsiones del artículo 11 de la ley» y se ha partido de una interpretación de éste «absolutamente errónea» que, incluso, podría desembocar en el «desquiciamiento absoluto del ordenamiento jurídico vigente». Gil Robles, sin embargo, trata de salvar la pos-

tura jurisprudencial, alegando que viene a ser un intento para resolver el «gravísimo problema» de la actual falta de controles de la legalidad de normas con fuerza de ley a la vez que se pone en marcha «una fórmula mínimamente coherente» que llene el vacío existente al menos en lo que toca a los textos refundidos.

Ante la situación actual, se impone arbitrar un cauce por donde discurra el control de las actividades normativas del Poder Ejecutivo. «Es éste—dice el autor—un problema de *lege ferenda*», para lo que deberá procederse al análisis de las diversas posibilidades que, para la resolución del mismo, se barajan, partiendo de la base de que, previamente, ha de contemplarse el plano en que se conectan la norma delegada y la norma delegante, es decir, el Poder ejecutivo y el Poder legislativo.

Dos opciones brinda el autor a la hora de concretar soluciones. La primera sería la implantación de «una auténtica justicia constitucional» que vigilaría la citada relación norma delegante-norma delegada, actuando directamente sobre la actuación del Poder legislativo y del Poder ejecutivo, en orden a examinar y garantizar la legalidad de la legislación delegada. La segunda sería de menor entidad y, por lo mismo, más fácil de poner en marcha, ya que sólo implicaría «una reforma de tipo legal en línea judicialista», y ello en un doble frente: por un lado, generalizando la fórmula del artículo 11 de la Ley General Tributaria, con lo que la aplicación de su contenido valdría para todas

las áreas más allá de la puramente fiscal o tributaria, y, por otro, obligando a las Cortes a que, en cada una de las leyes de delegación, inserten una cláusula similar a la del artículo 11, con lo que ya habría base real para ir a la fiscalización de toda norma administrativa dictada en cumplimiento de una determinada delegación legislativa.

Al lado de esta pretensión fiscalizadora, no conviene olvidar otra no menos importante y urgente aún, entre nosotros: la de recortar al máximo el ejercicio de las facultades legislativas por parte del ejecutivo de la Administración. Se trata, pues, de una exigencia que alcanza una doble proyección, como se deduce de las palabras finales del trabajo que comentamos: «La acción fiscalizadora de las normas con valor de ley debe ir compaginada con una realista reducción de las fuentes de emisión de las mismas a manos del ejecutivo, quedando éstas circunscritas a los límites estrictos de lo imprescindible, y en todo caso fuertemente condicionados para su emisión».

**BAÑÓN MARTÍNEZ, RAFAEL:** «El Proyecto de Ley de incompatibilidades de los procuradores en Cortes. Un comentario sobre la presencia en la Cámara de la Burocracia española», *Revista Española de la Opinión Pública*, octubre-diciembre 1974, núm. 38, pp. 77-91.

**Sumario:** I. PRESENTACIÓN.—II. ACOTACIÓN DEL CONCEPTO DE BURÓCRATA. LOS CUERPOS DE BURÓCRATAS.—III. LA PRESENCIA DE LOS BURÓCRATAS EN LAS CORTES: 1. Problemas de la determinación

del número de burócratas. 2. Distribución de los burócratas según el órgano del que dependen: A) Administración civil central del Estado. B) La Administración militar e instituciones armadas. C) Administración parlamentaria. D) Administración local. E) Administración de justicia. F) Los llamados «profesionales oficiales».—IV. LOS FUNCIONARIOS NO BURÓCRATAS.—V. ALGUNAS PUNTUALIZACIONES FINALES.

El autor no pretende verificar un estudio del Proyecto de Ley (ya convertido en ley) de incompatibilidades de los procuradores en Cortes, sino descubrir la presencia y la participación de nuestra burocracia en el máximo órgano legislativo, a través de las nueve primeras legislaturas.

Bañón Martínez empieza por delimitar el concepto de burócrata que comprende «a todo aquel funcionario perteneciente a un Cuerpo de las administraciones estatales en el que sea necesario, actualmente, poseer titulación universitaria para el ingreso»; concepto que el mismo autor reconoce puede ser objeto de fuertes y válidas objeciones, pese a las cuales lo acepta como el más adecuado a sus propósitos de análisis e investigación.

Los burócratas se agrupan en Cuerpos que, a su vez, se clasifican según el tipo de Administración a la que pertenecen. Por ausencia de datos, el autor no se refiere a los burócratas de los Organismos autónomos, de los Sindicatos, del Movimiento, de la Organización Sindical ni a los funcionarios civiles de la Administración Militar, mientras que los burócratas a los que se refiere el trabajo aparecen encasillados en las si-

guientes grandes parcelas: Administración Civil Central del Estado, Administración Militar e Instituciones Armadas, Administración Parlamentaria, Administración Local, Administración de Justicia y las llamadas profesiones oficiales.

Tras estas observaciones, el autor entra de lleno en materia para determinar, primero, el número teórico de procuradores en las nueve legislaturas, y que es de 5.818, y, después, verificadas determinadas correcciones, el número real de aquéllos que sólo es de 2.213, lo que representa el 38,03 por 100 del contingente teórico acabado de reseñar. Y por lo que se refiere a los burócratas procuradores en Cortes, su total es de 923, que representa el 41,7 por 100 del número de procuradores; y considerando los distintos Cuerpos a que dichos burócratas han pertenecido, su número sería de 1.104, con una media de 1,20 de pertenencia a un Cuerpo. Y todavía una puntualización numérica más, ya que, al excluirse la posible repetición de un funcionario burócrata perteneciente a varios cuerpos en un mismo Ministerio, aunque no la producida si pertenece a varios Ministerios o Administraciones, la cifra real de 923 se ha de incrementar en 134, lo que da un total de 1.057.

Con referencia a la distribución de los burócratas según la Administración a la que pertenecen, la presencia de la Administración Central es numéricamente la más sobresaliente, pues la suma de sus burócratas procuradores llega a 644, siendo los Ministerios con mayor porcentaje los de Educación y Ciencia, Hacienda, Agricultura y

Presidencia, por este orden, y de mayor a menor; siendo los Ministerios con menor representación los de Comercio, Información y Turismo y Vivienda.

En la rama militar, los burócratas son 307. El Ejército de Tierra no es sólo el más numeroso por su presencia en la Cámara con referencia a los demás ejércitos, sino que también supera como unidad a las demás Administraciones estudiadas y a cada uno de los Ministerios de la Administración Civil del Estado. Y, dentro del Ejército de Tierra, sobresale el Arma de Infantería que, en el conjunto, es segunda tras los catedráticos de Universidad. La participación de la Marina y del Ejército del Aire, por su parte, es muy similar.

La Administración Parlamentaria, pese al reducido número de componentes del Cuerpo de Letrados de las Cortes, ha estado muy representada en la Cámara española. Dentro de la Administración Local, sólo los secretarios e interventores han participado en el proceso legislativo. La Administración de Justicia, por el contrario, ha tenido una estimable proyección en nuestras Cortes, con un total de 49 procuradores. Y, finalmente, en lo que interesa de las llamadas «Profesiones oficiales», la deficiencia de datos ha obligado al autor a excluirlos del cómputo, mencionando tan sólo a los notarios que han tenido 28 procuradores y a los registradores de la Propiedad que han tenido 14.

En la parte postrera de su trabajo, Bañón Martínez hace una alusión a los funcionarios no burócratas que han sido procuradores en Cortes, alcanzando una su-

ma de 100 que proceden principalmente de los Ministerios de Educación y Ciencia, Gobernación, Hacienda y Justicia. Si esta cifra la sumamos a la de 644, ya expuesta, correspondiente a los burocratas procuradores en Cortes de la Administración Civil del Estado, resultará un contingente definitivo de 744, que es bien expresivo acerca de la fuerte y acusada intervención de dicha Administración en el máximo órgano legislativo de nuestro país.

Unas puntualizaciones finales cancelan el artículo, y en ellas el autor concluye que «la presencia burocrática en las Cortes nos parece aberrante, índice de un poder desafortunado», si bien habría que aclarar las verdaderas causas por las que se ha llegado a tan discutible situación.

BLAS ARITTO, LUIS: *Hacia una política proteccionista*, Instituto de la Caza Fotográfica y Ciencias de la Naturaleza (INCAFO), Madrid, 1975, 74 pp.

*Sumario*: Introducción.—Nociones ecológicas.—El problema de la protección de la naturaleza.—Los grandes problemas actuales.—Hacia una política proteccionista.—Conclusiones.—Bibliografía.

Este folleto, número 1 de la Colección «Conservación 2.000» creada por el Instituto de la Caza Fotográfica y Ciencias de la Naturaleza (INCAFO) para dar a conocer temas de ecología y de protección de la naturaleza, fauna y flora, responde a la necesidad, sentida en nuestro país, de divulgar los problemas y las soluciones que gi-

ran en torno a la defensa del medio ambiente.

La Introducción sirve para enunciar algunos conocimientos previos sobre «lo que es la tierra, su historia, sus posibilidades, su capacidad biológica y sus potencialidades» y, especialmente, sobre lo que representa el hombre dentro del conjunto de los seres vivos. El «Homo sapiens» apareció en un momento determinado y, desde entonces, ha seguido una «historia ecológica» que ha pasado por cuatro fases: como cazador, como pastor, como agricultor y como industrial. Es precisamente en esta última etapa cuando el hombre, por diversas razones, está imprimiendo un ritmo acelerado a su tarea de destruir sistemática y masivamente el medio ambiente.

En las páginas siguientes, el autor se dedica a desarrollar el contenido de algunas palabras, de mayor uso en la actualidad, como son ecología dividida en dos grandes ramas que son la autoecología y la sinecología; el ecosistema, «unidad funcional de base en Ecología»; la biocenosis y el biotopo; y otras de menos divulgación como son los factores ecológicos, el territorio y el nicho ecológico, acción, reacción y coacción, dinámica de poblaciones, etc.

Seguidamente el folleto entra de lleno en el estudio del problema que representa hoy la protección de la naturaleza. El hombre actual pretende reconciliarse con ésta, poniendo fin al comportamiento de sus antecesores que la han estado destruyendo a lo largo de miles y miles de años; y, si bien muchos de los daños causados ya son irreversibles, estamos



todavía a tiempo de evitar nuevos errores y de planificar la utilización de los recursos naturales y de las fuentes de energía. Para ello es preciso actuar con responsabilidad y con tacto, adquiriendo una visión de los problemas que el autor entiende que debe ser «equilibrada», «antropocéntrica», «realista» y «orientada hacia el futuro».

Muchas son las cuestiones que hay que abordar y superar, pero, sin duda, «el gran problema con el que se enfrenta actualmente la humanidad es el del crecimiento demográfico»; por lo que, en el centro de toda política proteccionista, debe situarse el problema del aumento de la población en el mundo y afrontarlo con decisión. Este aumento no provoca sólo la falta de alimentos, sino que, sobre todo, origina unas consecuencias ecológicas, o sea de comportamiento, que surgirán del exceso poblacional, incidiendo negativamente sobre las masas humanas mediante índices muy altos de mortandad y de agresividad. A juicio de Blas Aritio, «la única solución válida es el control de nacimientos», si bien reconoce que «la labor es muy ardua y que hay que vencer numerosos prejuicios, cosa que sólo se conseguirá pasadas algunas generaciones».

Al lado de la «explosión demográfica», hay otros problemas también de importancia que urge dilucidar. Tales son la disminución de los recursos naturales de la biosfera (carbón, petróleo), cuyo período de vida será muy limitado si se sigue haciendo un uso igual al actual; la contaminación del planeta y de los distintos elemen-

tos naturales que integran nuestra biosfera; la contaminación de los mares; la contaminación de las aguas continentales; la contaminación de la atmósfera; y la contaminación de las tierras.

Así las cosas, es evidente que urge concebir y verificar una política proteccionista a la altura de los tiempos que vivimos y de las urgencias que nos apremian. A ello dedica el autor varias páginas, partiendo de la base de que «toda política proteccionista debe estar sólidamente cimentada en una base científica» y que importa mucho educar a todos los ciudadanos con arreglo a normas de respeto hacia su entorno ambiental y físico. En esta empresa, junto a la Administración, han de colaborar las entidades proteccionistas a todos los niveles y ya sean privadas o paraestatales.

A la hora de proponer soluciones concretas, el autor señala las siguientes: 1) Disminución de la tasa de natalidad; 2) Creación de Parques Nacionales; 3) Protección de los biotopos naturales; 4) Protección de marismas y zonas encharcadas y pantanosas; 5) Protección del paisaje; 6) Protección del suelo; 7) Protección de la masa forestal, y 8) Protección de las especies.

Al terminar el folleto, se presentan unas conclusiones que quieren ser una llamada de atención a todos, «porque ha llegado el momento en que todos debemos poner manos a la obra». La tarea, por otro lado, no tiene ámbito nacional sino que debe realizarse a nivel internacional, porque «es necesario que todos, en equipo y con una labor coordinadora, cooperen en

esta obra de salvar la Tierra que cobija a la especie humana». Y, en este sentido, hemos de ir a la creación de una «conciencia universal» y de una «responsabilidad internacional» que sean capaces de unificar los esfuerzos de las naciones y de los gobiernos en favor de la defensa de la naturaleza.

GERARD, HUBERT, y WUNSCH, GUILLAUME: *Demografía*, Ediciones Pirámide, S. A., Madrid, 1973, 191 pp.

*Sumario:* Introducción.—1. La demografía.—2. La observación en la demografía.—3. Principios del análisis demográfico.—4. Métodos elementales para el análisis de la natalidad.—5. Métodos elementales del análisis de la mortalidad.—6. Métodos elementales de la movilidad espacial.—7. Interrelaciones entre la estructura y el movimiento demográfico.—8. Evolución de la población mundial.—9. Políticas demográficas.—Tablas anexos.—Bibliografía.

Este libro quiere ser una introducción a la demografía. Sus autores son Hubert Gerard, doctor en Ciencias Políticas y Sociales y director adjunto del Departamento de Demografía en la Universidad Católica de Lovaina, mientras que Guillaume Wunsch es licenciado en Ciencias Económicas, doctor en Ciencias Políticas y Sociales y director del Departamento citado. Ambos son autores de numerosos trabajos e investigaciones en demografía.

La obra tiene por finalidad presentar al lector los elementos indispensables para que pueda adentrarse en el campo demográfico, desde el momento mismo que,

como los autores indican en la introducción, «el ejercicio de la demografía y la comprensión de sus problemas requiere el dominio de los principios básicos de su evolución científica, métodos de planteamiento de sus problemas y la observación y el análisis de la realidad». Al logro de estos básicos objetivos están dedicadas las páginas que noticiamos.

Los autores empiezan por plantearse el tema de la definición de la demografía, que consideran como «*el estudio de la población y su movimiento en el seno de un conjunto humano delimitado espacialmente y revestido de cierto significado social*»; reconociendo, más adelante, que su intento definitivo se presta a críticas y divergencias por los que lo tacharán de muy limitado o por los que lo estimarán como incompleto.

Los capítulos 2 al 7 constituyen la parte metodológica de la obra y en ella los autores examinan los principales medios de observación de la población como son los censos, los registros, las encuestas por sondeo y los ficheros permanentes, con una especial alusión a las dificultades que la aplicación de estos medios presenta en los países subdesarrollados. Delimitan el objetivo del análisis demográfico que es de carácter doble: primero, separar las influencias de los *totales* y de la propensión sobre el número de los fenómenos demográficos observados en el transcurso de un período de tiempo; y segundo, diferenciar la intensidad y el calendario de los fenómenos citados con vista a «explicar» y prever la propensión anual. En los capítulos siguientes los principios generales

del análisis demográfico se aplican, concretamente, a los tres componentes del movimiento de la población que son la natalidad, la mortalidad y la movilidad. Y, a continuación, el capítulo 7 estudia la vinculación que se da entre los movimientos demográficos y las estructuras poblacionales por edad y por sexo.

La última parte del libro incide sobre la problemática de la población en la sociedad contemporánea. El capítulo 8 enfoca la cuestión desde una perspectiva histórica, arrancando desde épocas en que se cuenta con datos fiables. Para los autores, dos preguntas importantes surgen al describir la evolución mundial de la población: ¿Cuáles son los mecanismos de las bruscas aceleraciones del crecimiento demográfico durante el siglo xix en los países desarrollados y durante el siglo xx en el resto del universo?; y ¿a qué obedece que los países actualmente desarrollados no hayan conocido en el pasado «tasas» de crecimiento natural tan elevadas como las que se registran ahora en el Tercer Mundo? La realidad, en todo caso, es que, como indican Gerard y Wunsch, «el crecimiento demasiado rápido de la población constituye uno de los problemas más graves con que se enfrenta la Humanidad» y que «ninguna sociedad evolucionada podría salvaguardar su nivel actual de desarrollo si tuviera que afrontar el crecimiento demográfico de la mayoría de los países subdesarrollados».

De ahí, pues, la necesidad de poner en marcha «políticas demográficas» (cap. 9), hecho relativa-

mente moderno, aunque ya en el pasado se buscara también ajustar el desarrollo de la población a unos imperativos de signo económico, social y político. En los países desarrollados no se puede decir que haya existido una verdadera política demográfica, sino más bien medidas aisladas e inconexas, de acuerdo con las características de cada país. Y sobre la implantación de una estrategia para reducir el crecimiento humano, aplicable con carácter general a todos los pueblos, rechazadas las alternativas de la emigración y del aumento de la mortalidad, no queda otra vía que la de buscar reducir la natalidad actuando sobre la propensión a procrear o sobre el número de personas sometidas a ella. En el estado actual de cosas, no es válida la solución de actuar sobre la nupcialidad frenando su intensidad, como tampoco lo es intentar reducir la natalidad mediante la acción indirecta de promover el desarrollo económico y social de las masas. Hoy se defiende más bien la práctica del *family planning*, siendo preciso distinguir entre una política que contraría a la natalidad y una política que quiere planificar la fecundidad. Pese a todo, aunque ambas políticas permiten detener el crecimiento de la población, la realidad es que resultan insuficientes para hacer frente a todos los desafíos derivados de la explosión demográfica; y, por tanto, para obtener resultados más optimistas, han de ir acompañadas siempre de políticas orientadas al desarrollo económico y social.

MUCCHIELLI, ROGER: *Le travail en équipe*. Librairies techniques, entreprise moderne d'édition et les éditions E S F, Paris, 1975, 98 páginas y 49 pp.

**Sumario:** EL TRABAJO EN EQUIPO. CONOCIMIENTO DEL PROBLEMA.—Tabla de exposiciones.—Introducción.—Exposición 1: Del grupo experimental al equipo de trabajo.—Exposición 2: Las relaciones interpersonales en el equipo y el espíritu de equipo.—Exposición 3: El equipo en sus relaciones con la tarea.—Exposición 4: Autoridad y estructuras de influencia en el equipo de trabajo.—Exposición 5: La formación para el trabajo en equipo.—Conclusión general.—Bibliografía.

**Sumario:** EL TRABAJO EN EQUIPO. APLICACIONES PRÁCTICAS.—Tabla de ejercicios.—Ejercicio 1: Análisis de diferencias y de similitudes.—Ejercicio 2: Las condiciones de moral y de entusiasmo en un equipo.—Ejercicio 3: Siete hombres de buena voluntad.—Ejercicio 4: Cooperación y competición dentro del equipo.—Ejercicio 5: El juego del objetivo común.—Ejercicio 6: El miembro del equipo más influyente.—Ejercicio 7: El mejor jefe de equipo.—Corrección de los ejercicios.—Anexo.

El profesor Roger Mucchielli, personalidad bien conocida en el campo de las Ciencias Sociales, durante años se ha venido dedicando tanto en Francia como en otros países a organizar seminarios de formación y perfeccionamiento sobre técnicas de organización y de dirección. Ahora, por vez primera, se publican las enseñanzas de tales seminarios en forma de un fascículo de la colección titulada «La formación permanente en Ciencias Humanas», a fin de servir material de trabajo a las personas interesa-

das por estos temas y necesitadas de una actualización permanente de sus conocimientos.

En la primera parte de su publicación, el autor va haciendo, a lo largo de cinco exposiciones, un análisis del significado e importancia en el mundo actual del trabajo en equipo, señalando que «la voluntad de grupo, la participación, la decisión colegiada, son valores que no vale la pena discutir». De ahí la necesidad de explicar las técnicas del trabajo comunitario o asociado mediante métodos esencialmente prácticos en los que los propios interesados planteen y resuelvan, por sí mismos, los problemas lanzados a su consideración y resolución.

Tal es lo que hace Mucchielli, tras su primera parte, de signo teórico en la que va analizando el significado del grupo de trabajo, sus clases y el valor del trabajo en equipo; a continuación, desarrolla los aspectos relacionales y emocionales del grupo así como la importancia de la motivación para llevar a cabo la tarea impuesta; y, finalmente, pasa al estudio concreto de los problemas de estructura en los equipos de trabajo y de la autoridad en los mismos, rematando esta primera parte con una serie de ideas sobre la formación que se precisa para el trabajo en equipo y sobre los caminos más adecuados para lograrla.

La segunda parte, situada en el reverso del fascículo, contiene un conjunto de ejercicios a realizar, con la finalidad de completar y perfeccionar lo aprendido en la primera. Cada ejercicio se presenta con independencia de los demás y, al final, se ofrece la solución

de cada uno de ellos, siendo de señalar que, en los ejercicios, se dejan los correspondientes espacios en blanco para situar en ellos las respuestas personales de cada participante.

Conviene también reseñar que, mientras que la primera parte termina con un diccionario de las palabras técnicas utilizadas en la misma, la segunda ofrece varios tipos de programas para experimentar, posteriormente, sesiones de perfeccionamiento de grupos.

Por todo lo expuesto, cabe deducir que la obra de Roger Mucchielli es esencialmente aplicativa y con una meta muy concreta a conseguir: formar hombres que sepan integrarse en un equipo de trabajo, que «al mismo tiempo que una humanización de las relaciones interpersonales, puede aportar también una renovación de la responsabilidad de cada uno al nivel de su grupo y al nivel de la sociedad en general».

CATHERINE, ROBERT, y THUILLIER, GUY: *Conscience et pouvoir*. Editions Montchrestien, París, 1974, 266 pp.

*Sumario*: PRÓLOGO.—INTRODUCCIÓN: DE UNA MORAL DEL ESTADO A LA MORAL DEL ADMINISTRADOR: I. El falso problema de la moral del Estado.—II. El verdadero problema de la vida moral del administrador.—PRIMERA PARTE. PRIMERAS VIRTUDES: Capítulo I. Autenticidad.—Capítulo II. Buen sentido.—Capítulo III. Obediencia.—Capítulo IV. Desinterés.—SEGUNDA PARTE. VALORES Y VIRTUDES DE LA ACCIÓN: Capítulo V. Sinceridad.—Capítulo VI. Seriedad.—Capítulo VII. Voluntad.—Capítulo VIII. Coraje.—Capítulo IX. Esperanza.—TERCERA PARTE.

VALORES DE EQUILIBRIO: Capítulo X. Justicia.—Capítulo XI. Modestia.—Capítulo XII. Moderación.—CUARTA PARTE. LA EXPERIENCIA MORAL Y LA VIDA ADMINISTRATIVA: Capítulo XIII. Fragilidad de la intención moral.—Capítulo XIV. Del deber de Estado a la razón de Estado.—Capítulo XV. Tiempo y moral.—Propósito final.—Orientaciones bibliográficas.—Índice. Tabla de materias.

La obra, ahora reseñada, viene a ser continuación del conocido libro de los mismos autores titulado *Introducción a una filosofía de la Administración*, publicado en 1969, y que, como conclusión final del mismo, venía a plantear el tema muy importante del comportamiento moral del hombre que sirve y trabaja para la Administración.

Enlazando, pues, con este planteamiento es como hay que valorar y analizar la nueva obra de los autores franceses. Su finalidad, como advierten en el prólogo, no es exponer una deontología profesional enmarcada en el criterio tradicional de la descripción de los derechos y deberes del servidor público, sino estudiar la forma y la manera en que éste es llamado a vivir, «en conciencia», su propio oficio o actividad.

Tras referirse a la concepción filosófico-jurídica merced a la cual el Estado posee una moral específica y que debe dar paso a una visión más subjetiva del problema partiendo de la idea de situar en el centro del mismo al administrador, al servidor público, los autores hacen una original clasificación de las cualidades que deben adornar a aquéllos. En la primera parte se refieren a cuatro virtudes que consideran prioritarias, ya que,

sin ellas, el administrador difícilmente puede llegar a encarnar las que se citan más adelante. Estas virtudes básicas o primarias son «el gusto de la verdad»; la obediencia, «virtud cardinal de los cuerpos jerárquicos»; el buen sentido sin el que se corre el riesgo de caer en el irrealismo y la «inhumanidad» de las decisiones; y, finalmente, el desinterés indispensable para aprehender el interés general que es la finalidad global de la misma Administración. En la segunda parte, se presentan aquellos valores que impulsan al administrador a comprometerse, a reafirmarse en el cumplimiento de sus deberes, por encima de las presiones y de las incertidumbres profesionales más o menos vinculadas a las servidumbres del mando; y tales valores son la sinceridad, la seriedad, la voluntad, el coraje y la esperanza. En la parte tercera los valores que se describen son el sentimiento de la justicia, la modestia y la moderación que tienen como denominador común, dicen los autores, «impregnar la acción de un cierto elemento específico de cautela y de equilibrio». En la cuarta y última parte, lo que se intenta es mostrar la forma concreta de realización de las virtudes y valores mencionados, señalando las dificultades, los conflictos, los condicionamientos que impiden aquélla. «La intuición del bien debe contar —leemos— con las diversas formas de la erosión, tanto las nacidas del mismo oficio como las derivadas de la edad y del tiempo, contra las cuales el administrador, a todo lo largo de su existencia, deberá defenderse.»

El libro se cierra con unas palabras postreras que no alcanzan la categoría de conclusiones, ya que una moral cosificada, vertida en preceptos, no es en nada moral. De ahí que Robert Catherine y Guy Thuillier se limiten a precisar algunos puntos relativos a la naturaleza y contenido de su obra, haciendo hincapié en las limitaciones de ésta, preguntándose si resulta actual y acorde con las circunstancias en que vive el hombre actual y si, en definitiva, es factible llegar a una conciliación entre Ciencia moral y Ciencia administrativa.

DIEBOLD, JOHN: *El hombre y el ordenador*. Ediciones Pirámide, Sociedad Anónima, Madrid, 1974, 189 pp.

*Sumario:* Prefacio.—1. El profundo impacto de la ciencia y la tecnología.—2. La tecnología en la enseñanza y la responsabilidad de las empresas.—3. Disparidades internacionales.—4. Formación de directivos.—5. Interrogantes a largo plazo.—Apéndice.—Bibliografía.

El tema del libro se centra en el hecho de que las máquinas, la técnica, están produciendo hoy profundas transformaciones sociales, porque, como el mismo autor señala en las líneas iniciales de su obra, «transforman nuestro mundo» y «nos transforman a nosotros mismos». Estas ideas son, pues, las básicas y sobre las que Diebold construye sus planteamientos sobre las diversas repercusiones que la ciencia y la tecnología ocasionan en el hombre y en la sociedad.

En el primer capítulo asistimos a un análisis previo de las circuns-

tancias actuales en que se desarrolla la gran transformación, antes citada, con mención de algunos ejemplos concretos de la misma. Para Diebold, el cambio que experimenta el mundo es de grandes proporciones, puesto que afecta al mismo papel del hombre y presenta aspectos más trascendentales que los puramente científicos o técnicos. Dentro de las mutaciones que se están produciendo a nuestro alrededor, «el núcleo o esencia de la actual revolución científica y tecnológica lo constituye la capacidad recientemente adquirida para construir sistemas de información»; y, en este sentido, la industria del ordenador en los países más avanzados ocupa un lugar de preferencia y privilegio, lo que, a su vez, comporta que asistiremos a una gran expansión de las industrias suministradoras de sistemas y equipos, de las industrias de servicios de datos, de las industrias de las investigaciones y, finalmente, de las industrias aplicables a los sistemas de enseñanza.

Al lado de estas consideraciones, el autor se dedica a exponer el impacto, tanto individual como institucional, desencadenado por los avances científicos. Cita, por ejemplo, el problema del desempleo como secuela de la automatización; recuerda la necesidad de montar programas laborales que sirvan para capacitar al personal en orden a adiestrarle para nuevas misiones y tareas y para dotarle de movilidad que le permita cambiar de oficio o profesión; y señala también la conveniencia de que las instituciones, a nivel público y privado, tales como la empresa, los sindicatos, la Adminis-

tración y otras instituciones sociales, se acomoden modificando sus objetivos y sus estructuras. Pero, en cualquier caso, lo que el autor resalta es que «las preguntas fundamentales planteadas por la ciencia y la tecnología son de orden moral, espiritual, legal, ético y político, temas que deben preocuparnos mucho más que los del potencial humano y el desempleo, cuya solución es relativamente sencilla».

En el capítulo siguiente, Diebold analiza la interacción que se da entre educación y tecnología. Aunque los adelantos tecnológicos son debidos, en parte, a la enseñanza, ésta se ve impulsada, por sus propias realizaciones, a nuevas exigencias que, a su vez, reclaman cambios institucionales y pedagógicos. Cuanto el hombre aprende se va alterando con rapidez creciente y, por ello, también ha de alterar su forma de hacerlo; de ahí que el sistema educativo se vea obligado a poner en funcionamiento su capacidad de respuesta utilizando la tecnología que encuentra a su alcance.

La realidad indiscutible es que la enseñanza está sometida a exigencias sin precedentes, que provienen de la explosión demográfica, de la explosión informativa, del creciente ritmo de mutación del medio social y de las aspiraciones de los países subdesarrollados. «Debido a la naturaleza de estas presiones y de las fuerzas subyacentes —escribe el autor—, ha quedado ya fuera de nuestro alcance la decisión sobre si deseamos realizar cambios fundamentales en nuestras estructuras y métodos de enseñanza» y «únicamente queda a nuestra elección la forma que de-

berán adoptar dichos cambios». Para ello, por doquier están surgiendo nuevos materiales, nuevas técnicas, nuevos métodos que faciliten una adecuada «respuesta tecnológica» a los enormes retos de la educación actual que, entre otras cosas, potenciará hasta cotas muy elevadas la industria de la enseñanza y obligará a un serio replanteamiento de la financiación de ésta.

El capítulo tercero trata de los componentes tecnológicos de las disparidades económicas, culturales y políticas entre las naciones. De una parte, se están desencadenando procesos a nivel mundial que trastocan las balanzas comerciales y aumentan los desniveles entre pueblos ricos y pobres; y, de otra, las industrias apoyadas en la tecnología más avanzada crean, de manera creciente, un distanciamiento entre las naciones que perjudica a las más deprimidas y estabilizadas.

Con referencia expresa al caso de Estados Unidos respecto a Europa, el autor atribuye la primacía de aquéllos a su preocupación por la investigación y el desarrollo, al clima de abierta competencia entre las industrias y las empresas, a la actuación de hombres con auténtica capacidad de dirección. Todas estas causas han determinado el gran auge de Norteamérica y el lento caminar, por el contrario, de Europa, con la secuela de la colonización tecnológica, de la fuga de cerebro, de la venta de patentes, etc.

Para hacer frente a esta situación de inferioridad y de dependencia europea es necesario mon-

tar la adecuada estrategia, a base de esta triple opción: eliminación de barreras políticas; estímulos que faciliten el desarrollo de empresas orientadas globalmente, y establecimiento de incentivos suficientes para los directivos.

Precisamente, el tema de la formación de directivos es objeto del capítulo siguiente del libro, sobre la base de reconocer que su preparación, lo mismo en el campo privado que en el público, exige innovaciones y ensayos mucho más radicales que los que postula la educación a escala general. La complejidad de los conocimientos que debe poseer un jefe o directivo, la velocidad con que ha de saber adaptarse a circunstancias inesperadas, su identificación con problemas de la más diversa índole, son buena muestra de que la formación del hombre con capacidad de mando resulta hoy difícil, pero no es por ello menos urgente y decisiva.

El último capítulo viene a representar una recapitulación de todo lo expuesto, mediante una contemplación del autor del futuro que nos espera y que él intenta desvelar mediante una serie de interrogantes. «¿Hacia dónde nos encaminamos?», se pregunta Diebold que enjuicia determinados hechos, el fenómeno de la automatización por ejemplo, con perspectiva histórica a fin de descubrir, sobre la base de lo ya sucedido, lo que nos va a suceder a nosotros. En definitiva, hay que confiar, por encima de pesimismo y desilusiones, «en que la ciencia y la tecnología serán puestas finalmente al servicio del hombre, y que su impacto



en el mundo será beneficioso»; tal es la esperanza que, junto al autor del libro comentado, todos debemos compartir.

NAVARRO GIL, LUIS: «La deontología del profesional asalariado», *Revista Alta Dirección*, núm. 52, noviembre-diciembre 1973, páginas 95-103.

*Sumario:* INTRODUCCIÓN.—SUJETOS: Activo. Pasivo. El profesional. El prójimo.—META.—EL BIEN COMÚN.—CONDICIONAMIENTOS.—SITUACIONES: Profesional dependiente de la Administración. Profesional asalariado en la empresa privada.—CONCLUSIONES: La libertad de decisión. Limitaciones técnicas de los profesionales.

El autor, ingeniero industrial, penetra en el campo de la Deontología profesional, en orden a establecer las diferencias más acusadas que se dan entre quien sirve en la empresa privada y el que lo hace para las organizaciones públicas.

En la primera parte, se exponen algunas características de los sujetos a considerar, siendo de destacar la delimitación del concepto de profesional si bien «tal vez no sea ésta la denominación adecuada». «Estos profesionales —señala el autor— tienen como denominador común una cultura específica propia, diferente según los casos, pero con unos elementos básicos comunes que dan al conjunto una cierta homogeneidad»; y, además, tienen «una posición eminente, en valores absolutos o relativos, y poseen, aunque ellos no se den cuenta o no quieran dársela por razones de cómodo actuar, un va-

lor rector en el presente, y un valor creador para el futuro».

Tras aludir a los diversos condicionamientos que limitan el actuar del hombre actual, Navarro Gil señala que son dos las principales «situaciones» en que podemos imaginarnos al profesional asalariado: una, en la que éste depende de la Administración pública, y otra en la que está vinculado a la empresa privada. De lo que se trata, por tanto, es de fijar las diferencias que avalan esta separación y esta disociación.

Por lo que se refiere al funcionario, que es el tipo de profesional que más nos interesa analizar, «actúa de una manera directa como regulador y defensor del Bien Común, ya que a su servicio directo se encuentra», mientras que el hombre incorporado a la empresa privada, si bien sirve también a los intereses comunitarios, no lo hace de una manera directa, «sino a través de unos intereses legítimos que tiene obligación de defender». Además, mientras que el funcionario «está sometido a presiones políticas, aunque no debería estarlo», el profesional no funcionario recibe presiones que son más bien de signo económico que político.

El funcionario, por tanto, tiene como característica básica la de que se encuentra incorporado al «grupo gestor directo del Bien Común», y su misión capital es el logro del mismo. De ahí arrancan las notas que tipifican el *status* jurídico del funcionario y su peculiar régimen de derechos y deberes. Una mayor atención presta el autor a las relaciones del funcionario con la técnica, ya que la

Administración suele adaptarse con dificultad a los avances que se producen en el campo de la mejora de los medios e instrumentos materiales, «con lo cual los técnicos que en ella trabajan no cuentan con los medios más perfectos que, en esos momentos, poseen y utilizan ya las organizaciones privadas». Esta situación crea al funcionario un estado de ánimo nada cómodo, ya que le obstaculiza el que pueda cumplir con sus obligaciones de una manera eficiente y al mismo nivel que el individuo que sirve en el ámbito empresarial.

A la hora de fijar unas conclusiones definitivas, a juicio del autor éstas no son fáciles de concretar, por lo que se limita a llamar la atención sobre algunos puntos concretos que, de una parte, se refieren a la libertad de decisión del profesional, y, de otra, a sus limitaciones técnicas debidas, principalmente, al rápido desarrollo de la Ciencia, a las dificultades de cada sujeto para estar al día en el campo de los conocimientos, a la inercia tradicional de la Administración para modernizarse y, finalmente, a las dificultades de tipo económico-financiero de las empresas.

VELASCO BARROETABEÑA, ROBERTO:  
«Estímulos fiscales al desarrollo regional», *Revista Alta Dirección* número 55, mayo-junio 1974, páginas 79-91.

*Sumario:* 1. INTRODUCCIÓN.—2. CONDICIONES Y EFICACIA DE LOS ESTÍMULOS DE CARÁCTER FISCAL.—3. COMPARACIONES CON OTROS INCENTIVOS AL DESARROLLO REGIONAL.—4. NOTAS FINALES.—ANEXO. LA PO-

LÍTICA DE INCENTIVOS FISCALES EN ALGUNOS PAÍSES: A) Comunidad Económica Europea. B) España. C) Otras áreas.

El desarrollo regional puede ser impulsado con la adopción de diverso tipo de medidas, entre las que sobresalen las de tipo fiscal. Los mecanismos fiscales tienden unas veces a fomentar las inversiones en las zonas más atrasadas, mientras que otras lo que buscan es frenar la inversión en áreas de alta concentración industrial.

Con referencia a los mecanismos del primer tipo, pueden ser de dos clases: Primero, los desgravatorios de efectos directos, que estimulan inmediatamente la inversión por medio de la reducción de su coste o del aumento de las rentas netas esperadas. Segundo, los desgravatorios de efectos indirectos, que se dirigen a facilitar la formación del ahorro y cuyo interés a efectos de favorecer el desarrollo regional es muy escaso.

Desde otro punto de vista, cabe hablar respecto de la política fiscal con finalidades regionales en una doble vertiente: *pasiva*, cuando el Poder Público lo que hace es renunciar a la recaudación de determinados impuestos considerados como habituales; y *activa*, cuando aquél adopta una postura más beligerante dictando medidas fiscales concretas y específicas.

Para que los estímulos fiscales consigan incrementar las inversiones a nivel regional han de reunir ciertas condiciones como son: Primer requisito, dichos estímulos deben ser lo suficientemente importantes, absoluta y re-

lativamente, como para afectar con claridad a las empresas; segundo requisito, han de ser implantados en el momento oportuno y su extensión a lo largo del tiempo ha de ser la adecuada para cada caso; tercer requisito, han de estar coordinados debidamente con el resto de las medidas de política económica.

A la hora de valorar el éxito de los beneficios impositivos frente a otra clase de medidas que fomenten el desarrollo regional, las opiniones se dividen. Así, Bang defiende la concesión de subsidios antes que las concesiones impositivas, mientras que otros autores se inclinan por éstas últimas, ya que el establecimiento de incentivos distintos de los fiscales puede llegar a romper el equilibrio en que se mueven las regiones, las empresas y los propios ciudadanos.

Tras enunciar el autor las notas que, a su juicio, deben reunir los estímulos fiscales al desarrollo económico, pasa a exponer en el anexo un panorama de las modalidades de incentivo fiscal que se dan en algunos países, especialmente los europeos en los que, como es sabido, la atención al problema regional es cada vez más creciente y de mayor actualidad.

El trabajo hace referencia concreta al estado de la cuestión en países como Francia, Italia, Gran Bretaña, Irlanda y Bélgica, ya que en los demás países de la Comunidad Económica Europea «las ayudas fiscales al desarrollo regional o no existen o tienen un interés mínimo». Por lo que afecta a España, «no existen ventajas

fiscales para las inversiones en las regiones deprimidas» y lo que sucede es que «el Gobierno concede unos estímulos fiscales para las actividades económicas y sociales que se establezcan en los Polos de Desarrollo», aunque es bien notorio que dichos Polos no coinciden, salvo algunas excepciones, con las zonas más deprimidas de nuestra geografía. No obstante, el autor reconoce que la creación de los Polos «ha sido la más importante acción regional emprendida en España», pudiéndose distinguir en ellos dos tipos de ventajas fiscales: la libertad de amortización durante el primer quinquenio; y la reducción hasta el 95 por 100 de una serie de impuestos.

Finalmente, en cuanto a otros países del mundo, no europeos, merecen destacarse los casos del Japón, «país con grandes desequilibrios regionales», de Méjico y, en general, de toda la América Latina donde este tipo de medidas goza de una evidente tradición plasmada hace unos años en la firma del «Convenio centroamericano de incentivos fiscales al desarrollo industrial».

MANSHOLT, Sicco: *La crisis de nuestra civilización*, Editorial Euros, Barcelona, 1975, 201 pp.

*Sumario:* Prefacio.—1. Una vida de pionero.—2. Europa hoy.—3. Europa ayer.—4. El crecimiento económico.—5. La Europa que hay que inventar.

El libro de Sicco Mansholt constituye uno de los documentos más interesantes que se han publicado, en fecha reciente, en torno al gran

problema de la crisis que atraviesa el mundo actual.

El autor ha sido una de las figuras claves de la configuración de Europa en los últimos años. Y desde su puesto como presidente de la Comisión Económica Europea ejerció notoria influencia con sus tesis económicas y sociales sobre el producto nacional bruto, sobre el crecimiento, sobre el porvenir del sistema capitalista, por cuanto que sus planteamientos venían a chocar frontalmente con las ideas vigentes en los países de la Europa occidental.

En el libro, concebido en forma de diálogo con Janine Delaunay, el político holandés va exponiendo sus puntos de vista que abarcan todas las cuestiones que, de una forma o de otra, se relacionan con el momento difícil y encespado que vive la Humanidad de los años setenta. A lo largo de las páginas, Sicco Mansholt, con clara trayectoria política desde sus primeros años y que culmina en su nombramiento en 1958 como vicepresidente de la Comunidad Económica Europea y en 1972 como presidente, habla con esperanza sobre el destino de Europa y sobre el porvenir del hombre cara al año 2000.

Los aspectos más sugestivos de la obra son, lógicamente, los que se refieren al orden económico, político y social de Europa, en especial, y de la Humanidad, en general. Mansholt, tras aludir a su infancia, a su juventud y a sus primeros escauceos en el escenario político, adelanta al lector sus opiniones sinceras, francas y por lo mismo polémicas, so-

bre cuanto hoy debe interesar al hombre contemporáneo.

A su juicio, Europa, dentro del concierto internacional, es indispensable y debe llegar a ser «una gran fuerza económica, una potencia en el mundo que permita, al mismo tiempo, que las regiones conserven o reencuentren su originalidad». Pero se trata de hacer una Europa que no sea tan sólo la de las grandes empresas, la de los monopolios y la de las sociedades multinacionales, sino una Europa cimentada sobre los derechos del individuo, sobre la solidaridad con los pueblos subdesarrollados, sobre la primacía de la ética sobre la técnica. Y, dentro del juego arbitrado para hacer la Europa del futuro, los partidos políticos están llamados a desempeñar un gran papel, ya que «si hay esperanza para Europa, tiene que venir de ellos».

Sus opiniones sobre el crecimiento económico han sido de las más divulgadas y conocidas en los últimos años. «Nuestro sistema de crecimiento económico—dice Mansholt—nos conduce hacia un mundo cada vez más desequilibrado» y «si queremos lograr una distribución que alcance a toda la población del mundo con una cierta—y yo espero que total—igualdad, debemos disminuir nuestro nivel de vida». Es la famosa teoría del *crecimiento cero*, inspirada en el estudio del Massachusetts Institute of Technology y defensora de una reducción artificial del progreso, de una disminución voluntaria del bienestar material y de un reparto equitativo de la riqueza entre todos los pueblos. «La incitación al crecimiento económi-

co—concluye el político europeo—no es, a fin de cuentas, más que un objetivo político inmediato que sirve a los intereses de las minorías dominantes.» De ahí la implantación que hace del nuevo concepto de la Felicidad Nacional Bruta que venga a sustituir al de Producto Nacional Bruto, como instrumento de medición del grado de felicidad y satisfacción de las sociedades y de los grupos políticos.

En definitiva, de lo que se trata es de inventar una nueva Europa, de inventar un nuevo orden económico-social, de inventar una nueva estructura internacional que supere los defectos actuales. «Estamos tocando fondo», por lo que urge la adopción de medidas y el evitar cometer errores que dificulten aún más la solución de los problemas pendientes. Solución que sólo puede llegar por la vía de la libertad, de la solidaridad, de la descentralización, de la regionalización, de la participación, de la distribución de la riqueza, de la democracia.

El pensamiento cardinal del autor, que sirve de hilo conductor de todas sus ideas, se condensa en las siguientes palabras: «El crecimiento debe traducirse en progreso, en el aprendizaje de una libertad individual que nos lleve a una mayor igualdad y a una mejor armonía ecológica.» Y esta alta meta puede, ciertamente, lograrse, porque hay que confiar en el hombre y porque, además, éste pueda conseguirla sin tener que apelar a violencias y sin necesidad de provocar una serie de catástrofes.

TEZANOS, JOSÉ FÉLIX: *Estructura de clases en la España actual*, Editorial Cuadernos para el diálogo, S. A., Madrid, 1975, 201 páginas.

**Sumario:** PRÓLOGO.—1. CLASES SOCIALES Y REALIDAD SOCIAL.—2. EL TRÁNSITO DE LA SOCIEDAD ESTAMENTAL A LA SOCIEDAD DE CLASES.—3. MODERNIZACIÓN Y CAMBIO SOCIAL.—4. LAS CLASES SOCIALES EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA ACTUAL: 4.1 La distribución de la población activa. 4.2 La estructura ocupacional.—5. LAS CLASES MEDIAS: 5.1 Viejas y nuevas clases medias. 5.2 Las clases medias en la España actual. 5.3 Actitudes y valores de «clase media». 5.4 Los empleados de oficina. Conflicto y conciencia de clase. 5.5 Las clases medias y la política. 5.6 Las clases medias y el socialismo.—6. EL MUNDO CAMPESINO.—7. LAS CLASES OBRERAS.—8. LOS CONFLICTOS LABORALES EN ESPAÑA: 8.1 Conflicto y dinámica social. 8.2 Cambio social y conflicto en la España actual. 8.3 Características de los conflictos de trabajo en España. 8.4 Evolución de los conflictos en los últimos años. 8.5 Causas de los conflictos. 8.6 La violencia en los conflictos de trabajo. 8.7 Conflicto laboral y conflicto político. 8.8 Participación industrial, sindical y política.—9. LA DESIGUALDAD SOCIAL: 9.1 Las élites dominantes. 9.2 La desigualdad económica. 9.3 La pobreza en España. 9.4 Las «regiones proletarias».—10. IMPLICACIONES POLÍTICAS DEL CAMBIO SOCIAL.

La transformación que viene experimentando, en los últimos años, la sociedad española atrae cada vez con mayor intensidad a los economistas y sociólogos. Buena prueba de ello es el presente libro de José Félix Tezanos, profesor de la Universidad Complutense y autor de diversos trabajos sobre vertientes y temas del acontecer español.

La obra, como el mismo Tezanos reconoce en el prólogo, no es de primera mano, sino más bien el resultado de sistematizar y ensamblar diversas aportaciones de variado valor y procedencia. Su fin es brindar al lector una panorámica de nuestro país desde el ángulo de las clases sociales que, dentro de él, actúan y van evolucionando, en su estructuración y en sus pautas de comportamiento, al ritmo que cambia el marco real en que se encuentran insertas. Al lado de los estudios y citas recogidos en el libro, el autor vierte sus propias opiniones y puntos de vista sobre el espectro múltiple de las cuestiones que giran en torno a las clases sociales españolas y que van desde la mención de la dificultad de perfilar un concepto válido de clase social hasta la proclamación de la vinculación que se da siempre entre vida política y estructura de clases.

El centro de la investigación radica en el análisis de las grandes transformaciones que, especialmente desde los años sesenta, protagoniza España. La década de tales años es el punto de referencia clave para el autor, ya que, durante ese tiempo, tiene lugar un amplio crecimiento demográfico, desordenado, con clara inclinación a una concentración poblacional en determinadas áreas geográficas; se detecta un «proceso de modernización demográfica» caracterizado, al igual que en otros países, por el descenso de la mortalidad, la disminución de la natalidad y el envejecimiento de la población; se pone en marcha un intenso proceso de emigración de

mano de obra española hacia Europa; y se provoca, de un lado, el éxodo rural, y, de otro, la concentración de la mayoría de la población en las ciudades de cierto volumen e importancia. Ante estos fenómenos, Tezanos concluye que es, por entonces, «cuando empieza a producirse una auténtica transformación industrial generalizada en nuestro país y cuando por primera vez en nuestra historia aparece un proletariado industrial numeroso y distribuido por casi toda la geografía nacional»; transformación que va acompañada, lógicamente, de un incremento muy sobresaliente en los servicios y que, además, se realiza no siguiendo los rumbos de la sociedad capitalista de primeros de siglo, «sino más bien en las coordenadas de lo que empiezan a ser las sociedades industriales avanzadas de nuestro tiempo».

Este proceso descrito de mutación profunda y amplia de la sociedad española, tal como se deduce de la lectura del libro, conduce a una especie de clasismo que se queda a mitad de camino y que se nos presenta revestido de caracteres a veces contradictorios y paradójicos. Porque, en efecto, lo peculiar de nuestra estructura de clases es que, junto a sectores que se han modernizado y logrado un alto grado de adaptación a las nuevas coyunturas sociales, existen todavía otros en los que predomina el inmovilismo, el atraso y la petrificación en sus hábitos y modos de producción. Ello es lo que hace decir a Tezanos que «nuestra sociedad no ha evolucionado en un sentido lineal y total, como un todo ar-

mónico y único» y que, entre nosotros, convivan sectores plenamente dinámicos y progresivos junto a otros «en transición» y «con residuos de viejas estructuras».

Muchas son las cuestiones que en el libro, más o menos detalladamente, aparecen abordadas. Entre otras podemos aludir a la «diacronía», tantas veces denunciada, entre nuestro nivel de desarrollo económico-social y nuestro aparato político; a las repercusiones laborales y económicas provocadas por el incremento notable de las profesiones no manuales frente a las propiamente tales; a la emergencia de lo que podríamos llamar nuevas «clases medias»; a la irreversible reducción de la clase campesina «que la va a ir convirtiendo progresivamente en una clase residual en el conjunto de nuestra estructura social»; a las especiales características y connotaciones que, entre nosotros, presentan los conflictos laborales, porque «la ideología oficial implica una negación de la posibilidad de las huelgas» (posteriormente a la aparición del libro, se ha publicado una regulación de la huelga); a la influencia política y financiera de lo que Tezanos llama

«élites dominantes», cuyo carácter minoritario y reducido constituye un rasgo definitorio de la España actual; y a las situaciones de desigualdad graves que, a nivel personal y a nivel territorial, se dan todavía entre nosotros.

En resumen, pues, el libro comentado, sin representar una aportación de grandes ideas a la problemática social de España, al menos consigue descubrir, sacar a la luz, iluminar algunos de los temas más acuciantes de nuestro momento presente. El desarrollo capitalista que vive el país, y que a juicio del autor «resulta muchas veces caótico y poco planificado», está desencadenando profundas conmociones estructurales que no se pueden resolver y ordenar con meras recetas económicas o financieras; por el contrario, dada la ineluctable imbricación entre lo social y lo político, es preciso apelar, sobre todo, a tratamientos de tipo político que, en definitiva, y como se advierte en la obra de Tezanos, son los más importantes para llevar a buen puerto la nave del cambio social en cualquier tipo de grupo o sociedad contemporáneas.—V. M. H.