



Les fonctionnaires de l'Etat, La
Documentation Française, Paris,
1971, 179 pp.

Sumario: ADVERTENCIA.—INTRODUCCIÓN.—PRIMERA PARTE: SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO: Capítulo I. El estatuto general de los funcionarios. Capítulo II. El acceso al servicio. Capítulo III. El desarrollo de la carrera. Capítulo IV. Las situaciones. Capítulo V. La formación y el perfeccionamiento de los funcionarios. Capítulo VI. Remuneración y ventajas sociales. Capítulo VII. Deberes y derechos generales del funcionario. Capítulo VIII. El cese en el servicio. Capítulo IX. Las pensiones.—SEGUNDA PARTE: EJEMPLOS DE OR-

GANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS CARRERAS: Capítulo I. Cuerpos reclutados por la Escuela Nacional de Administración. Capítulo II. Cuerpos reclutados por la Escuela Politécnica. Capítulo III. Otros Cuerpos de categoría A. Capítulo IV. Cuerpos de categoría B, administrativos o técnicos. Capítulo V. Cuerpos de categoría C o D.

El presente libro, preparado por la Dirección General de la Administración y de la Función Pública, tal como se advierte en la nota preliminar, «no constituye ni un tratado del Derecho de la función pública ni un estudio exhaustivo

de sus problemas», con referencia a Francia. Su objetivo, por el contrario, es mucho menos ambicioso, ya que lo que la publicación pretende es ofrecer al lector un cuadro panorámico de las normas más generalizadas que regulan la función pública francesa, a fin de que llegue a alcanzar un conocimiento siquiera sea elemental y básico de ésta.

Dos partes forman la obra que noticiamos. En la primera hay una exposición de los principales aspectos de la situación jurídica del funcionario del Estado, con alusión a aquellos temas que más importancia tienen y que son los que, por lo general, se analizan siempre que se describe el régimen legal de los servidores públicos. En la segunda parte, de más originalidad y novedad, se traza una descripción de la trayectoria profesional de algunos Cuerpos de la Administración francesa, agrupados bien por categorías bien por razón del centro en el que se verifica la selección y las pruebas de acceso, destacando entre dichos centros la Escuela Nacional de Administración y la Escuela Politécnica.

El libro, pues, es un instrumento de divulgación de las características y singularidades que conforman la función pública en Francia y, dentro de ésta, sólo es objeto de análisis el personal del Estado que se encuentra sometido al estatuto general de funcionarios; por lo que quedan fuera colectivos tan significados como el personal local, los militares y el que está al servicio de la Administración de Justicia.

BULLINGER, MARTIN: *Derecho público y Derecho privado*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976, 174 pp.

Sumario: NOTA PRELIMINAR.—ADVERTENCIA PRELIMINAR.—CAPÍTULO PRIMERO: LA PROBLEMÁTICA.—CAPÍTULO SEGUNDO: SENTIDO Y FUNCIONES DE LA DISTINCIÓN A LA LUZ DEL CAMBIO HISTÓRICO: I. Carencia de funcionalidad de la distinción en el Derecho romano. II. Diferenciaciones parciales, de referencia material u objetual, en los siglos XVI y XVII. III. Diferenciaciones académicas en el Derecho político del siglo XVIII. IV. El acabamiento de dos sistemas jurídicos generales en el racionalismo jurídico. V. Formas y repercusiones de la concepción dualista desde comienzos del siglo XIX: 1. Autonomización categorial de un Derecho privado indiferente a la realidad del Estado y aseguramiento de la libertad civil por obra del Derecho político. 2. Limitación de la vía judicial a los litigios de Derecho privado. 3. Comprensión de la distinción como contraposición sustancial. 4. La segregación categorial del Derecho público como producto de la cerrada sistematización conceptual del Derecho político y administrativo. 5. El difícil encuadramiento de la esfera de la sociedad civil.—CAPÍTULO TERCERO: SENTIDO Y FUNCIONES DE LA DISTINCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DEL PRESENTE: I. El condicionamiento histórico de la doctrina del dualismo jurídico y la oportunidad de su revisión. II. Esbozo de una comprensión funcional de la diferenciación: 1. Abandono dogmático-jurídico de la división dualista en beneficio de un Derecho común diferenciado *a posteriori*: A) Proyecto de Derecho común elaborado sobre la base de una selección de ejemplos. B) El futuro de las diferenciaciones entre Derecho público y privado contenidas en el ordenamiento vigente. C) Reglas especiales y legislación

parcial. 2. Renuncia a la contraposición valorativa entre Derecho público y privado. 3. Derecho público y Derecho privado como ámbitos pedagógicos y doctrinales.

El presente libro, cuya traducción ha sido realizada por el profesor Antonio Esteban Drake, sirve para inaugurar una nueva colección editorial del Instituto de Estudios Administrativos, y en la que se irán incluyendo obras importantes de autores extranjeros que versen sobre la ancha problemática del Derecho administrativo y que incidan sobre temas de naturaleza jurídico-administrativa.

El autor, Martin Bullinger, señala en las páginas iniciales de su publicación que ésta tiene su origen en una lección magistral pronunciada el 13 de enero de 1966 en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Albert Ludwig de Freiburg im Breisgau. Y la tesis básica mantenida por el profesor alemán se centra en la necesidad de ir hacia la creación de un Derecho común que supere la tradicional dualidad, mantenida durante siglos, entre lo público y lo privado. Se trata, pues, de hacer una reflexión sobre el sentido de dicha dualidad, «porque la división dual del Derecho no tiene sentido evidente» y «ocasionalmente debe ser cuestionada, como cualquier otra concepción jurídica tradicional, a la luz de su condicionamiento histórico, para poner en duda su validez actual».

En la hora actual, ya no resulta aceptable el enfrentamiento entre el Derecho público y el Derecho privado, entre el ámbito en el que

predomina el orden y la obediencia y el ámbito en el que priman la libertad y la autorresponsabilidad. El autor, comprendiendo las serias dificultades que nacen de pretender mantener la dicotomía tradicional, se esfuerza en abarcar el orden jurídico y constitucional con globalidad, renunciando a fragmentarlo en dos zonas, una privada y otra pública, aisladamente aceptadas en cuanto tales. Porque, a juicio de Bullinger, de lo que se trata es de lograr «una especie de desideologización, una desideologización que abra el camino que lleva desde la forma al contenido jurídico, desde el sistema conceptual a la funcionalidad del Derecho y desde la división dualista de lo jurídico a un Derecho común variadamente estratificado y trascendente, en cualquier caso, a aquélla». Y que, en el campo pedagógico, deberá cristalizar en la implantación de una metodología de un Derecho común que ayude al mejor conocimiento del mismo, por encima de las delimitaciones entre Derecho público y privado.

La Fonction Publique, La Documentation Française, Documents d'études, «Droit Administratif», número 2.01, octubre 1973, 31 pp.

Sumario: I. LOS PROBLEMAS GENERALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: Las grandes concepciones de la función pública. Las categorías de los agentes públicos. El Estatuto General de los funcionarios.—II. LA CARRERA DEL FUNCIONARIO: El reclutamiento. El desarrollo de la carrera. El cese en la función

pública.—III. LOS DEBERES DEL FUNCIONARIO: Las principales obligaciones. La sanción de las obligaciones: el poder disciplinario.

Este fascículo, perteneciente a la colección *La Documentation Française*, que dirige Jean-Louis de Corail, profesor de la Universidad de París, en la serie de documentos que llevan el rótulo general «Droit Administratif», ha sido redactado por Herbert Maisi, profesor de la Universidad de Orleans. El autor ofrece al lector, de forma muy sistematizada y casi elemental, las grandes características que conforman la función pública en Francia y que constituyen el régimen legal dentro del cual actúan los servidores públicos de este país.

Herbert Maisi empieza citando los grandes problemas de la burocracia francesa, para lo que, como la mayoría de los tratadistas, expone con brevedad los rasgos de la concepción americana, soviética y francesa en lo que se refiere a la función pública; deteniéndose especialmente en la última, de la que hace un sencillo bosquejo histórico desde los tiempos de la monarquía de los siglos XVI, XVII y XVIII hasta nuestros días. Y, seguidamente, pasa a analizar el concepto de agente público, aportando textos diversos de la doctrina jurisprudencial, así como el del personal de los servicios públicos industriales y comerciales; para terminar esta primera parte con la exposición de algunos aspectos del Estatuto General de funcionarios de 1959, como son el significado de la situación estatutaria y reglamentaria

en que éstos se encuentran, la noción de garantías fundamentales derivadas del propio Estatuto y el ámbito de aplicación del mismo.

La segunda parte, bajo el título genérico de «La carrera del funcionario», toca primeramente el problema del reclutamiento con referencia al principio de igualdad de acceso para todos los candidatos, a los métodos de selección y a las escuelas de formación, dentro de las cuales el autor cita la Escuela Nacional de Administración y los Institutos Regionales de Administración.

Tras el reclutamiento, Herbert Maisi aborda la cuestión de la carrera administrativa, dentro de la cual comprende la descripción de las situaciones en que se puede encontrar el funcionario; la adscripción a los correspondientes destinos y el cambio en los mismos, y los avances o ascensos que tienen lugar tanto en el orden jerárquico como retributivo.

Se cierra esta segunda parte con unas breves puntualizaciones en torno al cese definitivo del funcionario en sus funciones y que puede producirse por la dimisión; el despido provocado por varias causas, como son el abandono del servicio, la insuficiencia profesional o la supresión del empleo; la revocación, y, por último, la jubilación.

La tercera parte del fascículo, después de recoger los preceptos del Estatuto sobre las obligaciones de los funcionarios, se centra en el estudio de dos de ellas, como son, primero, la continuidad del servicio y su conexión con el tema del derecho a la huelga, y, segundo, la

llamada obligación de reserva. En el supuesto de que el cuadro de deberes sea vulnerado, entra en juego el poder disciplinario de que goza la Administración para imponer la sanción que corresponda en armonía con la gravedad de la falta cometida. Ambos conceptos, el de falta y el de sanción, merecen una especial atención por parte del autor, a través de algunas citas jurisprudenciales que ayudan a su mejor delimitación conceptual y práctica.

El fascículo noticiado, sintentizando lo expuesto, es tan sólo una aportación de reducido interés y que parece dirigida a personas que desean acercarse al conocimiento de la función pública para enterarse de sus principales peculiaridades. Sin apenas planteamientos personales del autor, éste se ha limitado a acoplar la legislación vigente con textos jurisprudenciales y citas doctrinales para, de esta forma, ir presentando los sucesivos epígrafes que integran el índice de la publicación.

La responsabilité administrative, La Documentation Française, Document d'études, «Droit Administratif» núms. 2.05, 2.06, diciembre 1972, 64 pp.

Sumario: I. AUTONOMÍA Y FUNDAMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA: Autonomía del derecho de la responsabilidad administrativa. Fundamentos de la responsabilidad administrativa.—II. CONDICIONES DE EXISTENCIA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA: El hecho perjudicial. El perjuicio debe ser imputable a una persona

pública francesa. El perjuicio debe haber entrañado un daño reparable.—III. LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA: La jurisdicción competente para juzgar la responsabilidad administrativa. La reparación del perjuicio.—IV. COMBINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PERSONAL DEL AGENTE Y DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN: La falta personal y la falta de servicio. Consecuencia de la falta personal en relación con el servicio.

Los autores Xavier Delcros y Bertrand Delcros, profesores ambos de la Universidad de París, comienzan planteándose el aspecto de la autonomía y razón de ser de la responsabilidad en el área pública, aportando la tesis de diversos autores como Doyen Duez, Labaudere, Auby, etc., que fundamentan aquélla en el principio de igualdad de los individuos ante las cargas públicas, mientras que otros, como Duguit y Berlia, hablan más bien de la teoría de la socialización del riesgo.

Una vez configurado el principio de la responsabilidad de la Administración, se trata en una segunda fase de fijar las condiciones, los requisitos que se han de dar para que dicha responsabilidad tenga lugar. El primer requisito es la existencia de un hecho dañoso o perjudicial para el particular, pudiéndose distinguir, dentro de la legislación francesa, entre el hecho perjudicial producido a consecuencia de una falta administrativa en el funcionamiento normal del servicio, atribuible a uno o varios agentes, pero no imputable a ellos personalmente, y el hecho perjudicial ocasionado sin la exis-

tencia de falta por parte de los servidores públicos.

El segundo requisito es que el perjuicio debe ser imputado a una función administrativa ejercida por una persona jurídica francesa, excluyéndose de la revisión jurisdiccional actos de las autoridades francesas, como son los que tienen una proyección internacional, los que suponen hechos u operaciones de guerra, los que se refieren a las relaciones del Gobierno con el Parlamento y los que son considerados como actos jurisdiccionales. Como causas que liberan a la Administración de responsabilidad, hay que citar la fuerza mayor, la culpa de la víctima, el caso fortuito y la actuación de tercero.

El tercero y último requisito es que el perjuicio debe suponer un daño reparable en general y, de modo más específico, debe tratarse de un daño directo, cierto, especial y material o moral; si bien respecto a la exigencia de reparación, cuando el daño es moral, la doctrina del Consejo de Estado francés no ha dejado de manifestar las dificultades que pueden plantearse a la hora de determinar y de probar el daño moral, así como de valorarlo económicamente.

Por lo que afecta a la puesta en práctica de la responsabilidad administrativa, hay que aludir a la jurisdicción que es competente lo que, unas veces, se conoce porque la propia normal legal lo establece y, otras, porque la jurisprudencia se ha encargado de fijar los oportunos criterios, tal como ha sucedido en materia relacionada con la organización del servicio públi-

co de la justicia, con el funcionamiento del servicio administrativo penitenciario, con la actuación de la policía administrativa, con el funcionamiento de los servicios públicos industriales y comerciales, etc. Y, como segundo punto a considerar, está la reparación del daño causado a los administrados, siendo el principal tema a dilucidar el de evaluar dicho daño, según recaiga sobre bienes o personas.

Un último asunto que falta por analizar, para completar el desarrollo de la responsabilidad administrativa, es el de la armonización entre la responsabilidad personal del servidor del Estado y la responsabilidad de la Administración. En este sentido, resulta de particular interés cuanto hace referencia a la falta personal cometida por el agente, su diferencia con la falta de servicio, su extensión y contenido. Y por cuanto toca al reparto de responsabilidades y de la carga indemnizatoria, es preciso, finalmente, distinguir la hipótesis inicialmente aceptada de excluir de toda responsabilidad pecuniaria a los agentes públicos respecto a la Administración y la consagrada con posterioridad y que admite la responsabilidad pecuniaria de aquéllos hacia los entes administrativos en los que están encuadrados y de los que dependen.

El fascículo es, en definitiva, una síntesis de la problemática que caracteriza a la responsabilidad en el ámbito público. Los autores la exponen debidamente sistematizada, acudiendo para ello al criterio de los autores, a la doctrina

del Consejo de Estado y a la propia normativa vigente; siempre con el objetivo de ofrecer al lector una visión contrastada, heterogénea y actualizada de una cuestión tan candente en las sociedades modernas como, sin duda, es la responsabilidad de la Administración y del Estado en general.

L'action administrative, La Documentation Française, Documents d'études, «Droit Administratif» núms. 2.07-2.08, junio 1973, 64 pp.

Sumario: INTRODUCCIÓN: Servicio público y autoridad funcional. Actividades de «mayor servicio» y actividades de «mayor provecho». Actividades de reglamentación y actividades de prestación. Los principios generales del servicio público.—I. LAS ACTIVIDADES DE REGLAMENTACIÓN.—*La policía administrativa*: La definición de la policía administrativa. La policía general y las policías especiales. Los caracteres de la policía administrativa. El objeto de la policía administrativa. Autoridades y personal de policía. Las medidas de policía. Los límites al poder de policía. La extensión de los poderes de policía. *Los organismos de reglamentación y de control de las profesiones*. Ejemplos de organismos de reglamentación y de control de las profesiones. El régimen jurídico de los actos de estos organismos profesionales. *Los servicios públicos de reglamentación económica*. La libertad de comercio y de industria y el intervencionismo económico. Los organismos de intervencionismo económico. Los procedimientos jurídicos de intervencionismo económico. La extensión del control jurisdiccional que se ejerce sobre las medidas intervencionistas.—II. LAS

ACTIVIDADES DE PRESTACIÓN: *La noción de servicio público*. Los servicios públicos administrativos. Noción y régimen jurídico. Los principales modos de gestión de los servicios públicos administrativos. La gestión de servicios públicos administrativos por organismos de Derecho privado. *Los servicios públicos industriales y comerciales*. El criterio del servicio público industrial y comercial. El régimen jurídico de los servicios públicos industriales y comerciales. Los modos de gestión de los servicios públicos industriales y comerciales.

El presente fascículo, redactado por los profesores de la Universidad de París Xavier Delcros y Bertrand Delcros, al estudiar la acción administrativa arranca de una división fundamental, cual es la de desarrollar, de una parte, las actividades de reglamentación, y de otra, las actividades de prestación, incluyendo toda la gama de tareas propias de la Administración pública en una u otra de las dos clasificaciones reseñadas.

Los autores inician su exposición trazando unas consideraciones sobre el servicio público, cuyos principios básicos son el de continuidad, el de mutabilidad y el de igualdad, y sobre la diferencia entre actividades de reglamentación y actividades de prestación, propuesta por J. L. de Corail.

Dentro del primer tipo de actividades aparecen situadas la policía administrativa, los organismos de reglamentación y de control de las profesiones y los servicios públicos de reglamentación económica. En cuanto a la policía, es objeto de un análisis muy detallado, que va desde la fijación de su concepto hasta la extensión y am-

plitud de los poderes que abarca, pasando por otros puntos concernientes a esta forma de acción administrativa. Y por lo que toca a los organismos y servicios citados, los epígrafes relativos a los mismos presentan un mayor interés y novedad, dado que su estudio, al menos entre nosotros, siempre ha sido menos intenso y ha atraído en menor grado la atención de la doctrina. Los hermanos Delcros ponen algunos ejemplos concretos de este tipo de servicios y organismos, y, al hilo de aquéllos, descubren los problemas de mayor actualidad, a la vez que describen sus modos de actuación sobre la vida económica, social, financiera y profesional.

Por lo que se refiere al segundo tipo de actividades, las de prestación, los autores, después de unas sucintas alusiones al concepto de servicio público, hacen dos grandes apartados: el de los servicios públicos administrativos y el de los servicios públicos industriales y comerciales. Los primeros son aquellos, según J. L. de Corail, «cuya actividad se traduce en prestaciones a los administrados y que son organizados según los procedimientos de la gestión pública», añadiendo este autor que lo que les caracteriza es que hacen una utilización amplia e intensa de los procedimientos de gestión pública; por el contrario, la configuración doctrinal de los servicios públicos e industriales resulta más dificultosa, si bien se les puede caracterizar apelando a criterios varios, como son la naturaleza de la actividad que realizan, el fin lucrativo que persiguen, la posibilidad

de conseguir beneficios, la realización habitual de actos de comercio o la aplicación de un régimen de Derecho privado al funcionamiento del servicio de que se trate.

Dentro de este binomio de servicios públicos, los autores desarrollan diversas cuestiones conectadas con aquéllos, como son el régimen jurídico, las relaciones con los particulares, los modos de gestión, la situación de los usuarios, la concesión del servicio a terceros, el concepto de establecimiento público y su actual crisis, el ejercicio del control por la autoridad, etc., recurriendo unas veces a la opinión de los especialistas y otras a la transcripción de textos legales y reglamentarios.

El fascículo, en definitiva, ofrece una panorámica sobre la actuación de la Administración en la sociedad moderna. La variedad de dicha actuación, su potenciación creciente para hacer frente a las demandas de los administrados, son justificación más que suficiente para que la temática de la acción de los entes públicos sea hoy un asunto de viva actualidad, sobre el cual se proyecta el interés de la doctrina y sobre el que es de prever se implanten innovaciones y reformas que hagan la acción administrativa más eficaz, dinámica y progresiva.

TAMAMES, RAMÓN: *¿A dónde vas, España?*, Editorial Planeta, Barcelona, 1976, 237 pp.

Sumario: PRÓLOGO. — PRIMERA PARTE: LOS PROBLEMAS DE HOY. 1. El escenario. 2. Fundamentación del cambio a la

democracia. 3. La puerta del futuro: amnistía, ruptura democrática, Gobierno provisional, período constituyente.—SEGUNDA PARTE: LA CONFIGURACIÓN DEL MAÑANA: 4. El diseño general del nuevo modelo económico. 5. Las transformaciones en las relaciones del poder: Administración y espacio físico. 6. Las transformaciones en las relaciones de producción y cambio. 7. El nuevo marco institucional.

El libro, como el autor advierte al comienzo del prólogo, «constituye un intento de contestar a numerosas interrogantes que se plantean en relación con el problemático presente de España y con su no menos incierto futuro». Y este objetivo es el que justifica que la obra se divida claramente en dos partes: una, en la que se ponen sobre el tapete los problemas actuales del país, y otra, en la que se diseña y configura el futuro de todos los españoles.

En la primera parte, Tamames se refiere a los antecedentes más inmediatos del momento que hoy atraviesa España, para lo que hace una cronología de los acontecimientos más significativos anteriores a la muerte de Franco, se refiere al crecimiento económico en 1975, analiza las secuelas derivadas de las últimas crisis políticas y expone con detalle el panorama de la oposición democrática.

A continuación, tras unas ideas sobre la modelización, Tamames estudia tanto el modelo económico como el político vigentes en los últimos años en España, previa una exposición histórica del modelo político, que arranca de las disposiciones fundacionales y llega hasta el cumplimiento de las previsiones sucesorias. De modo es-

pecial interesa al autor subrayar «las contradicciones existentes entre el modelo político, anclado en el pasado, y el modelo económico, mucho más evolucionado», surgido a partir de la ruptura económica de 1959.

Para Tamames, las contradicciones entre ambos modelos y, por lo mismo, la contradicción global en que vive inmerso el país no tiene más salida que la ruptura democrática, que es la única opción válida para abrir definitivamente las puertas del futuro. Y esta ruptura supone: amnistía, «como versión popular de la ruptura»; ruptura democrática, «como concepto operativo de consecución de las libertades»; Gobierno provisional, «como instrumento para la democratización», y período constituyente, como fase apropiada para «el nacimiento del modelo democrático».

En la segunda parte, el autor proyecta su atención hacia el futuro, en orden a la consolidación de la democracia, partiendo, en primer lugar, de la descripción del *nuevo modelo económico*, que debe nacer como consecuencia inexorable del nuevo modelo político antes esbozado. Las reformas en el área económica son de tres clases: a corto, medio y largo plazo, pero en todo caso hay que tener en cuenta las fuerzas de resistencia a tales reformas, especialmente a las de medio y largo plazo.

Este repertorio de reformas abarca cuatro esferas relacionadas entre sí. En primer lugar, está la *reforma administrativa* «con vistas a democratizar y modernizar el poder público». A continuación

aparecen la *reforma regional*, la *ordenación del territorio* y la *reforma agraria*. «Es en esa concatenación de las reformas—dice el autor—donde radica el cambio estructural, que hará posible pasar de un modelo económico liberalizado técnicamente, pero con marcadas estructuras de dominación, a un modelo económico que tienda a consolidar la democracia.»

El nuevo modelo económico, propiciado por el anterior cuadro de reformas, repercutirá con gran incidencia sobre las relaciones de cambio y de producción, por lo que Tamames sitúa aquí, dentro de las relaciones citadas, las referencias al *sindicalismo libre*, a la *empresa pública y privada* y a la *reordenación del crédito*. Pero como la estructura económica, además de las relaciones de poder, propiedad, producción y cambio, está constituida por un conjunto de instituciones, es obvio que éstas han de armonizarse con aquéllas a efectos de que exista la debida coherencia y sistematización. De ahí que en las páginas finales se aluda a temas institucionales, como son el de la *planificación*, la *reforma fiscal*, la *seguridad social*, la *educación*, la *ciencia* y la *investigación*, y también las *relaciones económicas internacionales*, referidas al escenario mundial y, más específicamente, a la inserción de nuestro país en Europa y en sus diversas comunidades y organizaciones supranacionales.

ILUSTRE COLEGIO DE ECONOMISTAS DE BARCELONA: *El economista en Cataluña*. Patro-

cinado por la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Barcelona, 165 pp.

Sumario: 1. Presentación.—2. Introducción.—3. Metodología.—4. Resultados a primer nivel.—5. Análisis de los resultados a segundo nivel.—6. Resumen de conclusiones.—7. Algunas opiniones de destacadas personalidades.—8. Anexo estadístico.

La problemática de las profesiones está alcanzando en nuestro país cotas muy elevadas, como consecuencia de la evolución social y de la transformación socioeconómica que experimentan nuestras estructuras. Ello determina que los diversos grupos profesionales, tales como economistas, ingenieros, arquitectos, médicos, etc., se vean en la necesidad de volver sobre sí mismos con propósitos de revisión de su actual situación y de sintonizar su comportamiento y su presencia en la sociedad a los nuevos tiempos y a las nuevas exigencias.

El caso de los economistas es significativo al respecto. Con anterioridad, Ramón Trias Fargas y Pedro Puig Bastard abordaron el tema en su obra *Las condiciones de trabajo de los economistas españoles, el empleo y la remuneración de los licenciados en Ciencias Económicas*; y ahora ha sido la Comisión de Profesionales al Servicio de la Empresa, constituida en 1973, en el seno del Colegio de Economistas de Barcelona, la que ha dado un paso más en la tarea de clarificar y exponer la situación de estos profesionales. Por eso, los autores, en la presentación, manifiestan que «estamos convencidos de que (la obra que noticiamos)

es una base útil para, a partir de ella, continuar trabajando en pro del conocimiento de uno de los estamentos profesionales que mayor expansión y vitalidad han mostrado en la configuración de las coordenadas socioeconómicas actuales».

El trabajo se ciñe al estudio de los economistas colegiados en Cataluña, y, previo el establecimiento de unas condiciones censales consideradas como indispensables para acotar el campo de la investigación, ésta se refiere a puntos tales como situación del economista en la empresa, valoración de las empresas, historia laboral del economista y opiniones personales. Estas cuatro secciones, ventiladas de acuerdo con la edad del economista, el origen de sus estudios y la antigüedad de los mismos, sirven de plataforma para conocer el nivel alcanzado en la región catalana por el economista, el tipo de empresa donde trabaja, las leyes de empleo y colocación aplicables al mismo y, por último, lo que el propio economista piensa de su formación, así como la autovaloración que a sí mismo se merece.

Por lo que se refiere a la metodología empleada, la obtención de la información de base se ha logrado por medio de la aplicación de una técnica de investigación cuantitativa, a partir de un cuestionario de preguntas cerradas y precodificadas, salvo algunas de ellas, que eran abiertas. El cuestionario fue remitido a la totalidad del universo de la investigación, realizándose después dos nuevos envíos y contactándose telefónicamente con los interesados, a fin

de lograr de manera más intensa la cumplimentación y devolución de los cuestionarios.

Los resultados son analizados en un primer nivel para comentar, pura y escuetamente, las respuestas formuladas, mientras que en un segundo nivel se procede a interrelacionar éstas y a averiguar su grado de consistencia, profundizándose más cuando se ha estimado preciso en algún aspecto o tema específico.

Al final de la obra se recogen las conclusiones más sobresalientes extraídas del estudio realizado, «de forma que se pueda definir brevemente el perfil de los profesionales colegiados en el Colegio de Economistas de Barcelona»; y también se exponen las opiniones de diversas personalidades, desde catedráticos hasta empresarios y banqueros, pasando por representantes de la Administración, para conocer sus respectivos puntos de vista «sobre la adecuación de la formación y funciones del economista a la realidad social que le circunda».

Un anexo estadístico, que contiene un total de 57 tablas, cierra la obra que en las líneas anteriores hemos recensionado.

CHEVALLIER, JACQUES: *La participation dans l'Administration française: Discours et pratique* (I). Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique, «Revue d'Administration Publique» núm. 37, enero-marzo 1976, páginas 85 a 119.

Sumario: I. LA IDEOLOGÍA DE LA PARTICIPACIÓN: A) *La exigencia técnica:* 1. La transformación de las relaciones de poder en el seno de la Administración. a) La difusión del poder de decisión. b) Las mutaciones estructurales. 2. La apertura al medio: a) El desarrollo de la comunicación. b) La remodelación de las estructuras. B) *La exigencia política:* 1. La legitimación de la Administración: a) El caso de la ideología del interés general. b) La promoción de la ideología de la participación. 2. La reducción de los conflictos: a) La reducción de los conflictos en el seno del aparato administrativo. b) La reducción de los conflictos en el seno de la sociedad.

El autor, profesor de la Universidad de Amiéns, empieza afirmando que «la promoción de la idea de participación en el sistema político francés es una de las características mayores de la evolución de estos últimos años», viniendo a ser una de las panaceas más solicitadas para remediar los males de la sociedad francesa en general y de todas las organizaciones que la componen en particular.

Dos ideas claves se yuxtaponen en este tema de la participación —una, técnica, y otra, política—, «que se presentan como cuidadosamente distintas y sin interferencias». El aspecto técnico ha sido subrayado por los sociólogos y especialistas del *management*, que se fijan exclusivamente en el logro de la eficacia, por cuanto que la participación es necesaria en la dinámica del Estado para mejorar su actuación e incrementar su nivel de eficiencia. Por el contrario, el aspecto político atiende a la necesidad de restablecer el contacto entre la Administración y el ciu-

dadano y de evitar las desviaciones burocráticas; y en este sentido, Chevallier afirma que «la realización del principio democrático exigiría no solamente una participación episódica en la vida política por la vía de la designación de los gobernantes, sino también una asociación activa a la marcha de la Administración».

La *exigencia técnica* de la participación parte de la base de que los principios tradicionales de la organización administrativa se adaptan mal a la extensión de los objetivos de ésta. Y, entre todos los problemas a resolver, destaca como el más difícil el de la comunicación, ya que ésta se produce defectuosamente en toda organización administrativa y burocrática, que, como la francesa, es unitaria, piramidal, jerárquica y centralizada. En cuanto se refiere a la burocracia, según el autor, «cada cuerpo, cada servicio, tiende a cerrarse sobre sí mismo para protegerse frente a la jerarquía, defender sus posiciones y su prestigio en el orden administrativo», por lo que la Administración, añade Chevallier, «se convierte en un mosaico de instituciones, compuestas de células superpuestas o yuxtapuestas, que determinan su acción en función de sus intereses propios y viven prácticamente en estado de autogestión».

Para hacer frente a esta situación, hace falta proceder a una difusión del poder de decisión, modificando los comportamientos autoritarios, facilitando la colaboración de los subordinados, invitando a todos a solidarizarse en la toma de decisiones. Pero esta di-

fusión del poder lleva también consigo una serie de cambios de signo estructural; y, en este sentido, «la supresión del monolitismo administrativo por la puesta en práctica de órganos muy diversificados, de dimensión limitada y dotados de una gran autonomía, parece ser el único medio para que la Administración haga frente a sus responsabilidades».

Y si ahora nos fijamos en la proyección externa de la Administración, en su manifestación cara a los ciudadanos, aparecen los mismos defectos denunciados en su conformación interna. La Administración aparece como una casta, rodeada de prerrogativas y que se impone siempre a los administrados, de los que muchas veces desconoce sus aspiraciones e ignora sus demandas, precisamente porque se ha cerrado sobre sí misma y se muestra impermeable a las exigencias de la opinión pública.

Para el autor, dos son los caminos a seguir para superar este estado de cosas. Primero, la Administración debe desarrollar al máximo la comunicación con los destinatarios de sus decisiones, consultándoles, haciéndoles participar en los procesos decisionales y pidiéndoles su apoyo y su solidaridad, porque, «mejor comprendidas, las decisiones administrativas serán mejor aceptadas y, por tanto, mejor ejecutadas». Y segundo, la Administración ha de actualizar sus estructuras, abandonando privilegios caducos, apelando a la gestión de los particulares en la prestación de los servicios, delegando en ellos o en organismos diversos determinadas responsabili-

dades, descentralizando competencias, etc.

Pero, como se ha indicado ya, al lado de una mera exigencia técnica y pragmática de la participación, hay una segunda *exigencia política*, desde el momento mismo en que «la participación se esfuerza por recrear la democracia en la base, resucitando 'comunidades próximas a los administrados'. Hasta tal punto la cuestión es importante, que Chevallier no duda en afirmar que, frente al ocaso de la ideología del interés general propia de la época decimonónica, hoy la participación ha pasado a erigirse en el nuevo factor legitimante y legitimador de la acción administrativa.

Y, simultáneamente a este papel legitimador de la participación, ésta contribuye, en el orden político, a reducir los conflictos en el ámbito de la Administración y del Estado, especialmente en lo que toca a la burocracia caracterizada, en el sistema tradicional, por la lucha y la rivalidad de sus grupos y de sus castas; por eso, para Chevallier, «la participación en la función pública no responde solamente, ni siquiera principalmente, a la voluntad de mejorar las condiciones de la toma de decisiones, sino al objetivo político de reducir la intensidad de los conflictos internos: integrando a los funcionarios en los circuitos de decisión, llevándoles a colaborar en el funcionamiento de la Administración, se tiende a fortalecer su sentimiento de pertenencia al servicio y su adhesión al sistema de valores administrativos».

Y lo acabado de expresar vale si lo predicamos de las relaciones de la Administración con el medio que le rodea. La participación acerca a los súbditos a los organismos públicos, permite la negociación entre aquéllos y éstos, suprime tensiones y allana dificultades, desde el momento mismo en que «la participación presenta la imagen de una sociedad integrada en la que los grupos sociales negocian para llegar a la definición de equilibrios globales que preserven sus intereses propios y los hagan compatibles».

Chevallier, al terminar esta primera parte de su trabajo, concluye que el tema de la participación es hoy objeto de un doble enfoque, el técnico y el político, y, si bien ambos son a primera vista compatibles y complementarios, su finalidad es muy diferente y hasta contradictoria: la Administración no es tanto más democrática cuanto ella es más eficaz, ni tanto más eficaz cuanto es más democrática.

ARAGÓN, EMILIO: *Universidad e investigación*, «Revista de Educación», enero-febrero 1972, número 242, pp. 121-138.

Sumario: 1. EL PROTAGONISMO DE LA CIENCIA. 2. RELEVANCIA DE LA INVESTIGACIÓN FUNDAMENTAL. 3. LA UNIVERSIDAD Y LA INVESTIGACIÓN: 3.1 Circunstancias que afectan a las personas: 3.1.1 Selección del profesorado. 3.1.2 Dedicación del profesorado. 3.1.3 Equipación del profesorado. 3.1.4 Formación del investigador (misión docente y misión investigadora de la Universidad). 3.1.5 Personal auxiliar de investigación y personal administrativo. 3.2 Circunstancias que afectan

a los medios materiales: 3.2.1 Amplitud de la investigación universitaria. 3.2.2 Medios económicos. 3.3 Circunstancias que afectan a la administración de la investigación. 4. UNA POLÍTICA CIENTÍFICA PARA LA UNIVERSIDAD: 4.1 Antecedentes. 4.2 Cómo plantear una política científica para la Universidad.

Para el autor, el hecho fundamental a considerar es el protagonismo de la ciencia dentro de la gran revolución social que hoy está protagonizando el hombre. Dentro de este contexto hay que situar la importancia de la investigación y el papel señero que corresponde al científico.

En la gran estrategia que supone la investigación de los distintos países, la investigación fundamental o básica supone «la base intelectual» para realizar la investigación aplicada o de desarrollo. Así, los Estados Unidos prestan una atención y financiación crecientes a aquélla, y las grandes empresas privadas de las naciones más adelantadas aceptan que la investigación básica es «una pieza fundamental» en el cuadro de sus actuaciones.

Si la investigación fundamental es la más importante, la que produce mayores efectos multiplicadores, la que sirve de condicionante a otros tipos de investigaciones, quiere decirse que es a la vez la más idónea para ser realizada en los centros universitarios. Para el autor, «resulta evidente, por tanto, el carácter especialmente universitario de la investigación fundamental», coincidiendo con otras opiniones reflejadas en documentos, congresos y seminarios de variado alcance y proyección.

La tarea investigadora en la universidad exige un «marco de concordia» que la posibilite y haga fecunda. Este marco se manifiesta en un triple esquema, el primero de los cuales se refiere a las *circunstancias que afectan a las personas*. Puesto que «las raíces del mal» y de las deficiencias que se advierten en la universidad radican, en alta medida, en el sistema de selección del personal, en el que regula su dedicación y en el que equipara a todo el profesorado con independencia de la labor investigadora que realice, en estos tres puntos habría que insistir para corregirlos de forma adecuada. Para ello, a juicio del autor, las oposiciones deben ser sustituidas por una evaluación continuada de la actividad docente e investigadora del candidato, atribuyendo al mismo tiempo una mayor intervención de la respectiva Facultad o Universidad a la hora de seleccionar su profesorado. Por lo que se refiere a la dedicación de éste, no es válido implantar un criterio riguroso y uniforme, sino que lo que debe hacerse es flexibilizar los horarios, la estancia en la Universidad, la estancia en centros ajenos a ésta, etc. Y en cuanto al problema aludido de la equiparación, es un elemento perturbador el igualar al profesor que sólo realiza funciones docentes y al que se dedica a tareas más creativas y de investigación, ya que «resulta, sin duda, más gratificante la postura del que sólo hace labor docente que la actitud del que además investiga».

Dentro de la problemática del personal universitario relacionado

con la investigación, hay que situar otras dos cuestiones interesantes: una es la de la formación del futuro investigador, a través de la selección en la Universidad de los alumnos con clara vocación científica, a través de una estrecha relación entre profesor y alumno, de la dedicación total del futuro investigador y del intercambio de ideas con centros distintos a la Universidad, o lo que los anglosajones llaman *cross-fertilization*, y la otra cuestión, recién aludida, afecta a la necesidad de contar con personal auxiliar de investigación y con personal administrativo, de los que la Universidad española está carente en muy elevado grado.

Otras circunstancias afectan a los medios materiales. En lo que toca a la *amplitud* que debe tener la investigación universitaria, hay unanimidad en que no debe ser restringida ni limitada, sino que, por el contrario, ha de ser lo suficientemente intensa, variada y profunda como para atraer a los jóvenes. Sobre los *medios económicos* a emplear, es imprescindible, dice Emilio Aragón, «una dimensión crítica de los laboratorios», concentrar los esfuerzos en minorías selectas, utilizar los laboratorios e instalaciones de centros de investigación privados y públicos, centralizar los laboratorios, favorecer el desarrollo de áreas industriales de alto nivel científico junto a las Universidades y fomentar una ordenación regional de la gran investigación. Y, siendo preciso la disponibilidad de un capital operativo suficiente para la realización de los programas de

investigación, este tema de la financiación de la labor investigadora universitaria en ningún caso puede desconectarse del de la financiación de la investigación en el país a través de los créditos presupuestarios; no obstante, en este punto debe aceptarse que «siempre será posible una mejor distribución de los presupuestos actuales a través de una selección de prioridades», y que cabría, con referencia a España, perfeccionar la información sobre las fuentes de financiación y potenciar la administración de la Ciencia para liberar al investigador «de la búsqueda y de los desalientos que ésta lleva consigo».

Finalmente, se encuentran las *circunstancias que afectan a la administración de la investigación*, por cuanto que ésta, simultáneamente, provoca un «rico caudal de problemas de naturaleza administrativa» (personal, medios, estadísticas, documentación, etc.) que no corresponde resolver al investigador. Para Emilio Aragón, «los problemas administrativos que origina la investigación tienen ya el volumen y la entidad suficiente como para que se haga cargo de ellos una administración especializada y desvinculada de la docente», por lo que parece llegado el momento de reconsiderar el problema de la administración de la ciencia, para lo que sería una buena iniciativa crear en todas las universidades secretariados o secretarías de investigación responsabilizadas de la gestión burocrática de la investigación.

A la hora de decidir si en nuestra Universidad existe una verda-

dera política investigadora y científica, la respuesta del autor es negativa, trasladando esta valoración a todo el Ministerio de Educación y Ciencia. Para superar esta situación, criticable desde todos los puntos de vista, sería imprescindible ejercer una acción en triple sentido: primero, replanteamiento integral de las dotaciones presupuestarias destinadas a estos fines; segundo, creación de una estructura orgánica capaz de orientar y potenciar la actividad del departamento en materia científica, y tercero, consecución de un auténtico clima de investigación a cargo de la Universidad y fijación de prioridades y objetivos propiamente dichos.

Una nueva política regional para Europa. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Documentación, trabajos e informes, economía del «Boletín de Documentación del Fondo para la Investigación Económica y Social», Confederación Española de Cajas de Ahorros, enero-junio 1976, volumen VIII, fascículos 1.º y 2.º, páginas 15-22.

Sumario: I. LAS REGIONES DE EUROPA: 1. Europa, rica por su diversidad regional. 2. Una gran variedad de problemas regionales. 3. Grandes diferencias de niveles de vida. 4. Los esfuerzos nacionales. 5. Las intervenciones europeas hasta 1974.—II. LA NUEVA POLÍTICA: 1. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional. 2. El Comité de Política Regional.—CONCLUSIÓN.

Pese a sus reducidos límites geográficos, en comparación con los Estados Unidos y Rusia, la Comu-

alidad Económica Europea presenta una gran variedad de climas, paisajes poblaciones y actividades. Y es en la configuración de las diferentes regiones donde se aprecia «la extremada variedad» de la Europa comunitaria.

Esta variedad regional determina lógicamente la provocación de problemas regionales muy heterogéneos. Así, hay regiones cuya dependencia de la agricultura es muy alta; otras se caracterizan por la reducción de sus actividades industriales; pero siempre como factores comunes reveladores de una situación de crisis, tanto en unas regiones como en otras, se dan la emigración, el paro, el subempleo, la baja renta per cápita, etc. Sin embargo, «los problemas regionales no son sólo los del subdesarrollo», puesto que también aparecen en las grandes concentraciones urbanas e industriales, con el deterioro del medio ambiente, de la calidad de la vida y otros índices negativos. Por ello, parece que «el restablecimiento de un mejor equilibrio regional en la Comunidad interesa tanto a las regiones en expansión como a las subdesarrolladas», sin que quepa marginar las cuestiones relativas a las regiones fronterizas ubicadas en la intersección de dos o más estados.

La diversificación regional se traduce en grandes diferenciaciones en los niveles de vida. Pero hoy la Comunidad no puede funcionar si no actúa la solidaridad entre sus miembros, aparte de que un mercado verdaderamente común sólo está en condiciones de desenvolverse si se dan iguales po-

sibilidades en todos sus asociados. Hasta ahora, los esfuerzos realizados han sido más bien de ámbito nacional, si bien los resultados obtenidos han sido escasos ante la falta de medios financieros, siendo los países más desarrollados los que alcanzaron metas más satisfactorias, mientras que los menos desarrollados registraron resultados más modestos.

Hasta 1974, la Comunidad utilizó sus recursos financieros en campos muy concretos para ayudar a las políticas regionales de cada país. Así, se han realizado intervenciones en favor de las regiones menos desarrolladas, en favor de la conversión de las regiones carboníferas y siderúrgicas, en favor de la reestructuración de zonas agrícolas y en favor de la reeducación profesional y de la reinstalación de los trabajadores.

Ha sido en 1975 cuando se han trazado las directrices de una nueva política en el ámbito regional, apoyándose en torno a dos nuevos instrumentos, como son el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Comité de Política Regional. Mientras el primero tiene por misión conceder subvenciones a las inversiones industriales, artesanales, de servicio y en infraestructuras, el segundo se constituye como órgano consultivo, al que se le confían el examen de los problemas de la política regional europea y, de modo especial, la coordinación de las políticas regionales, nacionales y comunitarias.

De esta forma la Comunidad dispone de medios nuevos para promover e impulsar una política

regional a escala europea. A partir de ahora, las regiones más desfavorecidas saben que pueden contar con la ayuda de la Comunidad, sobre todo si los medios nacionales son insuficientes. En cualquier caso la política regional comunitaria no tenderá a sustituir a la de cada país, sino que buscará una coordinación y sintonización de esfuerzos para el mejor logro de las finalidades propuestas.

CONDE DE SAINT-SIMON y THIERRY, A.: *De la reorganización de la sociedad europea*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, 163 pp.

Sumario: Nota preliminar.—Advertencia.—Prólogo.—A los Parlamentos de Francia y de Inglaterra.—Libro I. De la mejor forma de gobierno; demostración de que la forma parlamentaria es la mejor.—Libro II. Que todas las naciones de Europa deben ser gobernadas por un Parlamento nacional, y concurrir a la formación de un Parlamento general que decida acerca de los intereses comunes de la sociedad europea.—Libro III. Que Francia e Inglaterra, teniendo la forma de Gobierno parlamentario, pueden y deben formar un Parlamento común, encargado de regular los intereses de las dos naciones. Acción del Parlamento anglo-francés sobre el resto de los pueblos de Europa.—Conclusión.—Índice onomástico.

Esta obra clásica, escrita en 1814 por Claude-Henri de Rouvroy, conde de Saint-Simon, ha sido ahora reeditada por el Instituto de Estudios Políticos con el fin de aportar documentación y antecedentes a la empresa, siempre sugestiva, de la construcción de una Europa unida

y organizada sobre bases supranacionales.

El opúsculo del conde de Saint-Simon va precedido de una nota preliminar del profesor Antonio Truyol y Serra, en la que sitúa históricamente la aportación saint-simoniana a la vez que resalta las líneas maestras y las ideas capitales sobre las que se asienta este viejo proyecto de estructuración de Europa, cuyo título, ciertamente significativo, es «De la reorganización de la sociedad europea o de la necesidad y de los medios de reunir los pueblos de Europa en un solo cuerpo político conservando a cada uno su independencia nacional».

Tras una advertencia del propio conde de Saint-Simon y de un breve prólogo en la que recuerda que, en el siglo XIX, el objetivo de los trabajos científicos será «el examen de las grandes cuestiones políticas», la obra aparece dividida en tres libros, cada uno de los cuales, a su vez, se subdivide en un número variado de capítulos. Como Truyol subraya en sus palabras preliminares, los puntos más sobresalientes del pensamiento político del autor son los siguientes: primero, referencia a la Edad Media cristiana, pero en la que las ciencias positivas ocupan el lugar predominante de la teología; segundo, necesidad de una similitud institucional interna de todos los Estados europeos para poder alcanzar su unión; tercero, aceptación de la fórmula del Estado federal como la más adecuada para el viejo continente; cuarto, defensa del «patriotismo europeo» a través de una educación que suscite la adhesión a una Eu-

ropa unida y conjuntada, y quinto, unión de Francia e Inglaterra como primer paso de la unidad postulada, a la que se vinculará después Alemania pero no así Rusia. Tras el cumplimiento de estos puntos programáticos, «vendrá, sin duda—escribe al final de su obra el autor—, un tiempo en que todos los pueblos de Europa sentirán que hace falta regular los puntos de interés general antes de descender a los intereses nacionales; entonces los males comenzarán a hacerse menores, los disturbios a aplacarse, las guerras a apagarse; a ir allí tendemos sin cesar, nos lleva el curso del espíritu humano».

Para cuantos se interesan por el curso de la unificación europea, el libro será un aliciente para sus estudios y un estímulo para la depuración de sus actitudes personales. Hoy, en que tanto se habla de la unificación de nuestro continente, la lectura del pensamiento del conde de Saint-Simon resulta de interés a quienes, como el propio autor, están en condiciones de exclamar que la reorganización de Europa es «la meta de todos nuestros esfuerzos, término de todos nuestros trabajos».

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, LORENZO: *La cláusula de orden público como límite—impreciso y crecientemente—del ejercicio de los derechos*, Ediciones Civitas, S. A., Madrid, 1975, 68 pp.

Sumario: I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA. II. LAS «DECLARACIONES DE DERECHOS».— III. LÍMITES AL EJERCICIO DE LOS DERECHOS. EL PAPEL DE LA CLÁUSULA DE ORDEN

PÚBLICO.—A) Su relevancia en el Derecho positivo español.—B) Algún dato del Derecho comparado.—IV EVOLUCIÓN DEL DERECHO ESPAÑOL: LA TRIALIZACIÓN DEL CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO.—A) Los datos normativos.—B) Testimonios de la jurisprudencia.

El autor, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, aborda en el presente estudio, que constituye el texto reelaborado de una conferencia pronunciada en 1974, la problemática que gira alrededor de la cláusula de orden público como limitadora de los derechos y de las libertades de la persona.

En primer lugar, el profesor Martín-Retortillo hace algunas consideraciones en torno a las declaraciones de derechos para señalar su existencia constitucional, su grado de eficacia, su proyección histórica y su distinto alcance según los países e incluso dentro del mismo país «a tenor de las circunstancias imperantes».

Junto a las declaraciones, figuran siempre unos límites reconocidos legalmente a los derechos comprendidos en aquéllas; y precisamente «una de las cautelas que se suele incluir en la regulación de los derechos suele ser la que podríamos denominar cláusula de orden público: posibilidad, sí, de disfrutar de un derecho, pero mientras que no vaya contra el orden público». Los casos en el ordenamiento español actual son bien demostrativos en materias de prensa e imprenta, libertad religiosa, asociaciones, renuncia de derechos, derechos pasivos de funcionarios, suspensión y destitución de Concejales y suspensión de acuerdos de las Corporaciones Lo-

cales. Y en cuanto al Derecho Comparado, también en las regulaciones de otros derechos hay este tipo de limitaciones e incluso la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 contiene una referencia al orden público, aunque esta limitación debe ser debidamente comprendida y valorada dentro del contexto de «una sociedad democrática» y teniendo en cuenta que, en toda la Declaración, priman más los aspectos positivos y suscitadores de los derechos que los meramente negativos y restrictivos de los mismos.

Con referencia expresa al caso de nuestro país, a juicio del autor, frente a otros ordenamientos que han tratado de «embridar estas cláusulas restrictivas», «la experiencia española de los últimos años puede dar fe del fenómeno contrario: no sólo reducción, sino potenciamiento». Es decir, entre nosotros la cláusula de orden público es, además de un límite impreciso, un límite creciente con la secuela lógica de que, en definitiva, lo que se está disminuyendo es el campo de actuación de los derechos.

Los datos normativos de nuestro Derecho son bien explícitos al respecto. Para ello Martín-Retortillo se refiere a las diversas Leyes de Orden Público de nuestro país, empezando por la primera, de 1870, siguiendo por la de 1933 y, para terminar, por la vigente de 30 de julio de 1959, en la que la lista de actos contrarios al orden público se incrementa de manera notoria y destacada. El artículo 2.º de la Ley del 59 merece un análisis más detallado porque es el que enumera cuáles son dichos actos a través

de varios epígrafes para culminar en el último que contiene una cláusula genérica que deja abiertas las puertas a las más amplias interpretaciones y que, por lo mismo, «viene a atribuir un arbitrio absoluto a las autoridades administrativas». El resultado de este planteamiento no puede ser más claro: la noción de orden público se ha expansionado exageradamente y, por lo mismo, se ha trivializado, ya que su concepto se ha aplicado a supuestos en los que, en puridad jurídica, no cabe hablar de vulneración del orden público, sino más bien de infracciones de otro tipo.

La aportación de Martín-Retortillo termina trayendo a colación la postura del Tribunal Supremo con citación de varias sentencias en las que se demuestran «los extremos a los que puede conducir el proceso de trivialización» antes citado. Con los ejemplos jurisprudenciales, aún se justifica más la afirmación, base de la tesis del autor, de que «la cláusula de orden público horada, en realidad, el ámbito de eficacia de los derechos» y «si la imprecisión—la vaguedad—es la nota destacada de la cláusula, no lo es menos el hábito e ímpetu que intencionadamente se le ha querido dar». De ahí las alusiones a las ideas de imprecisión y crecimiento que aparecen en el rótulo del trabajo que acabamos de noticiar.

DE MIGUEL, AMANDO: *Desde la España predemocrática*, Ediciones Paulinas, Madrid, 1976, 341 pp.

Sumario: Presentación.—1. Lo universitario.—2. Los medios de comu-

nicación colectiva.—3. Lo cotidiano. 4. España desde Barcelona.—5. Lo diferente del modo de vivir autoritario.—6. La salida del laberinto franquista.—7. Dos homenajes.—Apéndice: El país valenciano, ¿pueblo decadente?

El autor aglutina en la presente obra una serie de artículos aparecidos en varios periódicos, especialmente en el *Diario de Barcelona*, a los que se añade, como apéndice final, el texto de una conferencia pronunciada en 1974 en el Ateneo Mercantil de Valencia.

La preocupación de Amando de Miguel por la temática universitaria aflora en los artículos que abren el libro y en los que, con su peculiar estilo, no exento de cierto desenfado e ironía, va exponiendo su punto de vista sobre cuestiones tan candentes como son la situación de la investigación en España, la selectividad universitaria, la organización renovada de las Facultades y Departamentos, la misión de la Universidad en el contexto social actual y otras.

Un segundo conjunto de artículos se refieren a la incidencia de los medios de comunicación colectiva en nuestra sociedad. Para el autor «somos todavía un país de misión cultural», y de ahí la importancia que entre nosotros cobra todo lo que se refiere al interés por la lectura, a la información que nos facilita un medio tan todopoderoso como es la televisión y el impacto que la publicidad causa sobre nuestras gentes.

A continuación, Amando de Miguel, bajo el rótulo genérico de

«Lo cotidiano», aborda una serie muy diversificada y múltiple de cuestiones relacionadas con la vida española, destacando sus puntos de vista sobre la presencia de la mujer en la política, dado que «de unos 9.000 cargos, no llegan a 300 los que corresponden al sexo femenino», así como sus opiniones sobre el Año de la Población (1974), sobre la moda y sobre el ahorro de los españoles.

Desde esa gran atalaya que es Barcelona, Amando de Miguel, en unos breves artículos, traza seguidamente unas consideraciones sobre problemas nacionales, tales como la existencia de la España bicéfala, dado que «nuestro país es uno de esos países de doble capitalidad demográfica»; el discutido trasvase del Ebro, y el futuro que aguarda a la España rural y atlántica, por contraposición a la España que se asienta sobre las orillas del Mediterráneo, desde el momento en que «la España que está en decadencia, la que desaprovecha sus múltiples recursos no es la urbana y mediterránea, sino la rural y atlántica, para definir dos grandes espacios convencionales».

Las páginas siguientes, referidas más expresamente a los aspectos políticos del país, tocan cuestiones de tanta actualidad como son «la tardía sacralización de la vida pública española», la Administración pública, la significación de lo vitalicio en la vida social, los funcionarios, para, más adelante, adentrarse en el análisis y el diagnóstico del futuro de España. El autor se pregunta por qué todavía no estamos en Europa, a la vez que proclama la necesidad de

mirar hacia adelante, ya que, son sus palabras, «el patriotismo no puede ser sólo una virtud retroactiva». Por eso sus más densas aportaciones del libro son precisamente conjeturas sobre el futuro político de España y los españoles, reconociendo por adelantado la dificultad de descifrar ese futuro, por cuanto que «una de las características definidoras del sistema político en el que estamos alojados es la *imprevisibilidad* de los acontecimientos». Para De Miguel son cinco las posibles líneas de transformación a seguir por el régimen de Franco: involución, evolución, cambio de régimen, cambio de sistema y cambio de sociedad; afirmando que «parece improbable un tránsito violento, pero casi imposible una evolución sin algún tipo de crisis, tensiones, rupturas, renunciaciones». Y no faltan tampoco algunas páginas dedicadas a las asociaciones políticas, así como al estudio de las conexiones entre fascismo, falangismo y franquismo.

Dos artículos dedicados, respectivamente, a la memoria de Vicente Villar Palasí y Juan Linz y el texto de una conferencia sobre el país valenciano cierran esta obra, una más del prolífico sociólogo español, configurada a base de artículos periodísticos que, como el mismo autor confiesa en la presentación, «tienen el mérito del atrevimiento, de la espontaneidad, de encararse con el tema de opinión que bullía en cada momento», sin que, por tanto, el libro abrigue otros propósitos de más altos vuelos o apunte al logro de más ambiciosos objetivos que ser el espejo de unos acontecimientos,

de unos sucesos, de unas peripecias, que son el signo anunciante de una «España predemocrática».

FERNÁNDEZ MARCOS, LEODEGARIO: *La seguridad e higiene del trabajo como obligación contractual y como deber público*, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, Madrid, 1975, 282 páginas.

Sumario: PRÓLOGO.—INTRODUCCIÓN.—CAPÍTULO I: SEGURIDAD E HIGIENE Y DERECHO DEL TRABAJO: 1. El intervencionismo estatal en las relaciones laborales. 2. Delimitación del concepto de seguridad e higiene. 3. Naturaleza jurídica y fundamento de la seguridad e higiene. 4. Encuadramiento de la seguridad e higiene.—CAPÍTULO II: SEGURIDAD E HIGIENE Y CONTRATO DE TRABAJO: 1. La seguridad e higiene como condición de trabajo. 2. Fundamento contractual de la seguridad e higiene. 3. Alcance y límites de la obligación contractual de seguridad e higiene.—CAPÍTULO III. CONSIDERACIÓN JURÍDICO-PÚBLICA DE LA SEGURIDAD E HIGIENE DEL TRABAJO: 1. Fundamento.—2. Normativa general.—3. Normativa especial de seguridad e higiene.—CAPÍTULO IV. INSTITUCIONES Y ORGANISMOS DE PREVENCIÓN: 1. Instituciones de prevención en la empresa. 2. Instituciones generales de previsión.—Conclusiones.—Índices.

El libro que noticiamos está constituido por el texto de la Memoria que, para la obtención del grado de doctor en Derecho, presentó el autor en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

Fernández Marcos, inspector de Trabajo y profesor de Derecho del Trabajo en la citada Universidad y en la Universidad Nacional a

Distancia, ofrece una interesante aportación al tema tan debatido y tan candente en la sociedad española como es el de la prevención de los accidentes laborales. A juicio de Alonso Olea, que ha escrito el prólogo, estamos «ante la primera obra sistemática y completa sobre seguridad e higiene en el trabajo que se incorpora a nuestra bibliografía tras las muchas décadas, ya pasadas, desde que María Palancar y Eugenio Pérez Botija nos ofrecieran *La prevención de los accidentes de trabajo* en el año 1933».

El autor advierte inicialmente que pretende «perfilar el contorno jurídico de la seguridad e higiene en el trabajo», buscando para la misma «un encuadramiento sistemático y unitario» y «prescindiendo, en la medida de lo posible, de los condicionamientos técnicos y metajurídicos», cuya importancia es indiscutible, pero que no caen en el campo de análisis y estudio de la obra que nos ocupa.

La materia de seguridad e higiene en el trabajo va unida estrechamente a los orígenes mismos del Derecho del Trabajo, que son expuestos tanto en lo que se refiere a nuestra legislación como a la extranjera. Sin embargo, la aparición de textos legales que regulen, de forma sistemática, las condiciones de seguridad e higiene, tiene lugar en época reciente, aunque la dispersión normativa «sigue subsistiendo». Para Fernández Marcos, el concepto que cabe formular, con un criterio general, es que se trata de un «conjunto de normas, no necesariamente de origen estatal, que tratan de prevenir los riesgos derivados del

trabajo y conseguir un desenvolvimiento más humano y racional de las relaciones laborales». Y en cuanto al encuadramiento de estas normas, ha de hacerse dentro del estudio de las condiciones de trabajo, sin perjuicio de la proyección que puedan tener en el campo de la Seguridad Social.

Respecto a la vinculación entre el contrato de trabajo y la seguridad e higiene, se trata de verdaderas «condiciones de trabajo», entendidas en sentido amplio, al igual que lo puedan ser el salario, las vacaciones o la jornada laboral, y que, por integrar el contenido del contrato, tienen «una clara y evidente raíz contractual». Por eso las prestaciones de seguridad e higiene en el trabajo se insertan dentro de «las prestaciones accesorias, complementarias o de uso, de carácter ético-personal, que integran el contenido del contrato de trabajo»; y se impone, pues, delimitar su alcance, límites y esencia, así como fijar las obligaciones recíprocas de las partes.

Expuesta la vertiente jurídico-privada de la seguridad e higiene en el trabajo, toca ahora conocer su proyección jurídico-pública, ya que el Estado no ha de ser ajeno a la protección del trabajador. Así lo reconocen nuestras disposiciones y lo expresan las propias Leyes Fundamentales. El autor se refiere primero a la determinación del ámbito de aplicación de la normativa vigente, para, seguidamente, penetrar en el contenido sustantivo de la misma, aludir a la legislación relativa al trabajo de mujeres y niños, así como a la que afecta a la jornada laboral, y, finalmente, incidir sobre el proble-

ma de las responsabilidades por incumplimiento de las disposiciones vigentes.

Al lado de esta normativa general, que es aplicable a todo tipo de industrias, empresas y centros de trabajo, hay que situar otra normativa más específica de ámbito de aplicación más restringido. La forman los Reglamentos especiales de seguridad, las normas de seguridad de Reglamentos y Ordenanzas de Trabajo, las normas de seguridad e higiene en los Convenios Colectivos Sindicales, las normas de seguridad en los Reglamentos de Régimen Interior y las normas internas de seguridad.

La última parte del libro comprende el aspecto institucional del problema, ya que, junto a las normas descritas, hay un conjunto de organismos e instituciones cuya actuación es de suma importancia en orden a la prevención de los riesgos laborales y profesionales. Entre las instituciones a considerar, unas tienen un claro carácter público, como son los Comités de Seguridad e Higiene del Trabajo, los Servicios Médicos de Empresa, el Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo, el Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo y otros. Pero al lado de estas instituciones hay otras que responden a iniciativas e intereses privados, como son los Servicios Técnicos de Seguridad, las Asociaciones privadas de Seguridad y las Entidades Aseguradoras de Accidentes de Trabajo. Sin embargo, por encima de esta clasificación, el autor distingue en su libro entre las instituciones de prevención que actúan dentro de la empresa e instituciones que operan

fuera del ámbito de la misma, siendo unas de carácter oficial y otras de carácter privado.

La obra se cierra con la exposición de una serie de conclusiones, en número de 21, en las que el autor sintetiza, agrupa y ordena las principales ideas que a lo largo de su trabajo ha ido desarrollando.

KOECHLIN, H. F.: *Le droit de la formation continue*, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1976, 293 pp.

Sumario: PRÓLOGO.—PRESENTACIÓN.—CAPÍTULO PRIMERO: DATOS DE CONJUNTO SOBRE LA FORMACIÓN CONTINUA: Sección I. Definiciones. Sección II. Las fuentes. Sección III. Características generales del sistema de la formación continua.—CAPÍTULO SEGUNDO: LA PARTICIPACIÓN FINANCIERA DEL PATRONO: Sección I. Los principios de la participación. Sección II. Las modalidades de afectación de los fondos. Sección III. Las formalidades administrativas y contables. Sección IV. El impacto de la ley sobre la formación.—CAPÍTULO TERCERO: LA POLÍTICA Y EL PLAN DE FORMACIÓN A NIVEL DE LA EMPRESA: Sección I. El plan de formación. Sección II. La función «formación». Sección III. El papel del comité de empresa.—CAPÍTULO CUARTO: LA LICENCIA DE FORMACIÓN DEL TRABAJADOR ASALARIADO: Sección I. Las autorizaciones de ausencia del acuerdo nacional interprofesional. Sección II. Las licencias de formación de la ley.—CAPÍTULO QUINTO: SECTOR PÚBLICO, NO ASALARIADOS Y CASOS PARTICULARES: Sección I: Sectores no sometidos a la participación financiera. Sección II. Categorías prioritarias. Sección III. Disposiciones concernientes a los departamentos y territorios de ultramar.—CAPÍTULO SEXTO: LAS INSTITUCIONES Y ORGA-

NISMOS DE LA FORMACION CONTINUA: Sección I. Las instituciones y organismos interesados en la formación continua. Sección II. Los instrumentos jurídicos de la formación: Admisiones, listas y convenciones.—CAPÍTULO SÉPTIMO: LA AYUDA DEL ESTADO Y EL ESTATUTO DEL «STAGIAIRE»: Sección I. Los textos. Sección II. Disposiciones comunes. Sección III. Disposiciones particulares.—CONCLUSIÓN.—ANEXOS.—ADDENDA.—ÍNDICE ALFABÉTICO DE MATERIAS.—TABLA ANALÍTICA DE MATERIAS.

La obra de Koechlin representa el primer intento de sistematizar el *Derecho de la formación* en Francia, y su autor, más que un ensayo brillante de carácter teórico, ha hecho una recopilación completa de las normas y demás aspectos que integran esta nueva manifestación de la política social, que es la llamada formación continua o permanente. «El objetivo de este pequeño libro —leemos en la presentación que hace el propio autor— es precisamente presentar una «lectura explicada» de la Ley 574, de 16 de julio de 1971, sobre la organización de la formación profesional en el marco de la educación permanente, así como del acuerdo nacional interprofesional de 9 de julio de 1970, sobre la formación y el perfeccionamiento profesionales, en su parte referente a la formación continua».

Koechlin, abogado de empresa y director de personal, comienza exponiendo datos y antecedentes sobre la formación continua, refiriéndose sucesivamente a las definiciones esenciales, a las fuentes formales en que se inscriben las reglas aplicables en la materia y a las notas peculiares del régimen de la citada formación.

En las páginas siguientes analiza el aspecto financiero, partiendo de la base de que el patrono y el empresario están obligados a consagrar cada año, para la formación continua, una suma de dinero que es igual a un porcentaje preestablecido sobre la masa salarial. Y a continuación se hacen diversas consideraciones sobre el plan de formación a realizar en el seno de las empresas, sobre su contenido, su preparación y su ejecución, resaltándose el papel que juegan los comités en esta serie de actividades.

Como dice el autor, no basta declarar el derecho a la formación continua, sino que hay que estructurarlo, regularlo y sancionarlo. Los textos legales que cumplen este cometido son objeto de estudio, distinguiéndose entre las autorizaciones de ausencia que emanan del acuerdo nacional interprofesional y las que tienen su origen en la Ley de 16 de julio de 1971 y su Decreto de aplicación de 10 de diciembre del mismo año, si bien, tanto en unas como en otras, el libro expone sus requisitos, finalidades, condiciones y clases.

Dentro del sector laboral en general, al que afecta el derecho a la formación continua, Koechlin dedica especial atención a los funcionarios y demás agentes públicos que disponen de un régimen propio, así como al personal no asalariado, pero que por sus condiciones debe ser especialmente protegido por el Estado, como es el caso de los jóvenes, los emigrantes, las personas sin cualificación profesional, los disminuidos, física o mentalmente, y al personal que se encuentra en situacio-

nes muy singulares o en los departamentos de ultramar.

En la parte final del libro hay diversas consideraciones jurídicas y administrativas en torno a los organismos que, en razón a diversas causas, se ocupan de la formación continua, diferenciándose entre los que se encargan de la política de formación y los que, en el ámbito público y privado, llevan a cabo la formación propiamente dicha. Y también se estudia lo relativo a la ayuda del Estado y los textos que la fijan y delimitan, juntamente con las disposiciones que afectan al régimen de los *stages*, sus clases, formas de solicitud, protección social y otros aspectos de los mismos.

En sus conclusiones, el autor hace un balance de la implantación de la formación continua en Francia y se pregunta sobre su futuro, proponiendo que dicha formación no se ciña al marco estrecho de la empresa, ya que el derecho que nos ocupa no debe buscar sólo el perfeccionamiento profesional, sino abrir las puertas del acceso a la cultura, «y esto no es el papel de la empresa». Es preciso, en segundo término, extender el campo de acción de la licencia de formación en favor no sólo de los asalariados, sino también de los que no lo son. Y, en tercer lugar, importa mucho situar la formación continua en su vertiente política y administrativa, en el marco descentralizado de la región por ser el más apto y adecuado.

Varios anexos conteniendo el texto de las principales disposiciones citadas a lo largo del libro, así como el índice alfabético de materias y una *addenda* explicativa de

diversos párrafos del libro completan esta interesante aportación a un tema tan actual como es el de la formación continua o permanente.

THUILLIER, GUY: *La Commission de revision des services administratifs (1871-1873)*. «Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et a l'etranger», julio-agosto 1976, núm. 4, pp. 957-979.

El autor describe las tareas realizadas por la Comisión de revisión de los servicios administrativos, creada en Francia en mayo de 1871 por la Asamblea Nacional, con el fin de proponer una serie de reformas en el aparato estatal francés. Como afirma Thuillier en su trabajo, aunque la Comisión chocó desde el primer momento con «el espíritu de independencia de la alta Administración» y no pudo, por ello, obtener resultados notables, sin embargo es evidente que el análisis de sus trabajos supone una aportación de máximo interés para el conocimiento de la Administración Pública en Francia.

Los orígenes de la Comisión son mal conocidos. Una propuesta de creación fue hecha el 6 de abril de 1871, si bien encontró pronto las objeciones de otras Comisiones, tales como la de descentralización y la de presupuestos. Por fin, una Comisión de 30 miembros fue nombrada para revisar todo el conjunto de los servicios administrativos, dividiéndose sus actividades en tres Subcomisiones, a cada una de las cuales se les fué encomendando varios Ministerios.

Tras indicar las diferencias de criterios existentes entre los miembros de la Comisión en orden al alcance de la tarea a realizar por la misma, el autor señala que las Subcomisiones procedieron, una vez constituidas, a efectuar una encuesta sistemática sobre la gestión y los métodos de trabajo de los Ministerios; siendo la primera vez que una Comisión de esta naturaleza se lanzaba a este tipo de trabajos.

Como consecuencia de sus gestiones, la Comisión reunió un material muy considerable y, en el plazo de dos años, publicó una docena de informes sobre los Ministerios, extraordinariamente precisos y con frecuencia bastante críticos. A juicio de Thuillier, se trata de «excelentes monografías que hoy son indispensables para el historiador de la Administración».

La Comisión quiso sacar conclusiones generales de sus trabajos y elaboró un proyecto de ley en 1872-1873, presentado en la Asamblea Nacional en julio de 1873. Tal proyecto aspiraba a ser «un ensayo de reglamentación común», en el que se sugería la creación, en cada Ministerio, de un Consejo de Administración; se proponía dividir a los empleados públicos en dos categorías, *expeditionnaires* reclutados mediante un simple examen de aptitud, y *redacteurs* reclutados a través de un concurso y titularizados tras un *stage* de un año de duración; y se acordaba la concesión de un cierto número de garantías al personal público en materia de ascensos y de régimen disciplinario.

El proyecto, en conjunto, resultó muy avanzado para las ideas de

aquella época y, ante la hostilidad general, el presidente de la Comisión ordenó su envío al Consejo de Estado. Este órgano consultivo lo estimó como demasiado liberal y lo rechazó, expresando, dice Thuillier, «admirablemente la opinión de la alta Administración, que se negó a toda reforma durante treinta años».

Ante la imposibilidad de resumir todas las encuestas llevadas a efecto por la Comisión, el autor se centra en la exposición de dos puntos que son importantes en la historia de la Administración: la duración de la jornada de trabajo y la división de los empleados en dos clases. Sobre ambas cuestiones se citan diversas opiniones de los miembros de la Comisión, algunas de las cuales, especialmente por lo que afecta a la jornada laboral, son de una indiscutible actualidad entre nosotros. Y, en cuanto al tema de la división del personal en dos grandes categorías, «la Comisión es la primera autoridad que decidió romper con una tradición más que secular de la unidad de las carreras», aunque los intereses creados y los hábitos arraigados de unos y de otros retrasaron la reforma propuesta hasta 1890.

La conclusión final de Thuillier es que, pese a los errores cometidos por la Comisión en su labor y pese a la timidez de sus propuestas finales, fue la única vez, a lo largo de un siglo, en que se osó cuestionar los métodos de trabajo de los Ministerios y las prácticas de reclutamiento de los empleados públicos. Tentativa, en cualquier caso, arriesgada que luego, después, no ha sido reanudada.

FAJARDO, MARTÍN: *Significación jurídica de la Seguridad Social*. «Revista Iberoamericana de Seguridad Social», núm. 5, 1976, páginas 1267-1282.

Sumario: A) Sociología y Seguridad Social.—B) Ciencia Social y Seguridad Social.—C) Política Social y Seguridad Social.—D) Derecho Social y Seguridad Social.—E) Derecho Civil y Seguridad Social.—F) Derecho del Trabajo y Seguridad Social.—G) Derecho Económico y Seguridad Social. H) Naturaleza jurídica de las normas de la Seguridad Social.—I) Caracteres del Derecho de la Seguridad Social.—J) Relación con otras ramas del Derecho.

«La significación y trascendencia de la Seguridad Social en el mundo del Derecho —empieza diciendo el autor— hay que encontrarla, a más de la naturaleza singular de sus preceptos, en función del vínculo que mantiene con las diversas instituciones jurídico-sociales que han permitido y permiten su constante evolución.» Por eso, se trata de conectar la Seguridad Social con diversos ámbitos científicos y con varias disciplinas, a efectos de determinar, de una parte, los lazos que los conexionan entre sí y, de otra, los perfiles peculiares y más caracterizados de aquélla.

Martín Fajardo, diseñados estos principios indicativos de su trabajo, se dedica a analizar, de modo muy sumario, el grado de interpenetración que se da, en primer término, entre la Seguridad Social y la Sociología, para, a renglón seguido, aludir a la Ciencia Social, la Política Social, el Derecho Social, el Derecho Civil, el Derecho del Trabajo y el Derecho Económico,

en cuanto que pueden guardar, en mayor o menor medida, una aproximación con la Seguridad Social. En definitiva, como dice el autor siguiendo la postura de Quiroga y Miranda, aquélla «constituye una disciplina científicamente diferenciada que, incluyendo el derecho, la economía, la administración, el actuario, la medicina, la demografía y otras, supera el marco de estas esferas particulares, aisladamente consideradas, y las integra en un conjunto armónico puesto al servicio de la persona humana y de la comunidad». Quiere decirse, pues, que la Seguridad Social ha logrado «autonomía doctrinal y positiva» dentro del conjunto de las demás ciencias y disciplinas.

El paso siguiente es decidir la naturaleza jurídica de las normas que integran el nuevo campo de la Seguridad Social, para calificarlas, bien como de Derecho público o de Derecho privado. Según Martín Fajardo, tras exponer con brevedad la naturaleza de esta distinción permanente del Derecho, todas y cada una de las características del Derecho público vienen a coincidir «con las prescripciones que informan la institución de la Seguridad Social». E incluso la teoría del Derecho Social, como *tercius genus*, que tiende a atenuar la división de lo público y de lo privado en razón al proceso socializador, «no desmerece la afiliación del Derecho de la Seguridad Social a la rama del Derecho público» y, además, «como parte del Derecho social que es, y quizá su mejor exponente, lo convierte en bastión del mismo, sin mengua alguna de su verdadero carácter de Derecho público».

Realmente, el Derecho nuevo de la Seguridad Social pasa por ser «el Código civil de la nueva época» y puede ser valorado como «la Constitución del Estado social». Sus notas principales se pueden condensar en las siguientes: *a)* tiene una finalidad eminentemente *tutelar*; *b)* es de *orden público*; *c)* posee *autonomía plena*; *d)* tiende a la *internacionalidad*; *e)* es básicamente *democrático*; *f)* es *objetivo* en su accionar, y *g)* se encuentra en constante *evolución*.

Y si nos fijamos de modo más directo en la recíproca vinculación de la Seguridad Social con otras áreas jurídica, se advierte que las más cercanas al Derecho que la regula son el Derecho constitucional, el Derecho social, el Derecho laboral, el Derecho penal, el Derecho administrativo, el Derecho internacional, el Derecho procesal y el Derecho económico.

MAIX MARTÍNEZ, MANUEL: *Sobre la definición del trabajo social.* «Revista Iberoamericana de Seguridad Social», núm. 5, 1976, páginas 1251-1265.

Sumario: A) La movilidad de su concepto.—B) Su dificultad.—C) Definiciones genéricas.—D) Definiciones específicas del Trabajo Social, como: *a)* Institución, *b)* Instrumento social, *c)* Actividad, *d)* Proceso, *e)* Servicio, *f)* Servicio profesional, *g)* Disciplina profesional, *h)* Profesión.

El autor, profesor agregado numerario de la Universidad Complutense, presenta en este trabajo, que es parte de un libro en preparación, una serie de consideraciones

sobre el concepto y actualidad del llamado trabajo social. Este, al igual que la sociedad en la que se lleva a cabo, se caracteriza por su grado de movilidad, y de ahí la dificultad para alcanzar una definición válida del mismo. Desde hace más de cincuenta años se viene reconociendo este hecho, si bien hoy la citada dificultad es aún mayor por cuanto que el trabajo social, nueva profesión del siglo xx, se ha diversificado en múltiples especialidades correlacionadas con los varios campos de su aplicación práctica e inmediata.

Desde una vertiente muy genérica, el trabajo social ha sido descrito de formas muy diversas. Así, para Charlotte Towle se trata de «la conciencia de la sociedad» y de «la encarnación de la conciencia social». Para John Fitch «es la expresión de una fuerza intangible, evolutiva en su carácter, engendrada por el cuerpo social entero en su lucha por mejorar la suerte individual y total de sus miembros». Y para los expertos de las Naciones Unidas, en una línea igualmente abstracta a las acabadas de exponer, «el trabajo social se ocupa de todas aquellas relaciones sociales de las que puedan resultar problemas de mutuo ajustamiento entre el individuo y su entorno».

Frente a este planteamiento genérico, otros autores han intentado diseñar una definición más concreta y delimitada de lo que significa el trabajo social. Los enfoques han sido muchos y muy distantes entre sí. Para unos autores nos encontramos ante una «institución» que pretende hacer más efectivas a otras instituciones; para otros,

es ante todo un «instrumento social» que ayuda a los individuos a resolver sus problemas individuales y comunitarios; para otros esencialmente es una «actividad» que quiere elevar el funcionamiento social de los individuos, singularmente y en grupo; para otros resulta ser un «proceso» de ayuda para auxiliar al hombre, al grupo o a la comunidad en el cambio de actitud y comportamiento en una particular coyuntura social; para otros es un «servicio» de ayuda y colaboración; para otros viene a ser como un «servicio profesional» basado en conocimientos científicos y en la destreza en las relaciones humanas para conseguir de cada individuo su satisfacción personal y social; para otros más bien estamos ante una «disciplina profesional» que cuenta con su cuerpo de conocimientos apoyados en la verificación práctica, pero sin confirmación científica, y para otros, finalmente, la idea clave gira en torno a la idea de «profesión» que se basa «en el reconocimiento de la dignidad de ser humano y su capacidad de superación», y que «mediante los procedimientos técnicos propios ayuda a los individuos, grupos o comunidades a valerse por sí mismos y a lograr su desarrollo integral...».

A partir de la anterior definición, Ezequiel Ander Egg extrae las siguientes notas, que, a su juicio, tipifican al trabajo social: 1.^a Su sentido humanista. 2.^a La convicción de que todos los hombres tienen capacidad de superación. 3.^a Su carácter de técnica social. 4.^a Sus procedimientos de acción propios, y que son trabajo social individual, trabajo social de

grupos y trabajo social de desarrollo de la comunidad. 5.^a La ayuda que proporciona dista igual del paternalismo que del autoritarismo y de la beneficencia. 6.^a Aborda los problemas del hombre con sentido integral y totalizador. 7.^a Dirige su ayuda a todo hombre o conjunto de hombres en situación social de inferioridad respecto a la sociedad a la que pertenece.

En definitiva, el trabajo social tiende hoy, en medio de una sociedad en la que surgen continuos problemas y conflictos para el individuo, a configurarse como una auténtica profesión que intenta liberar al hombre para su realización personal y la prosecución del bien colectivo, partiendo de dos factores predominantes, como son, de un lado, el respeto a la dignidad humana y, de otro, la preocupación de que cada uno de nosotros actualice su energía potencial en beneficio propio y de la colectividad de la que depende. En última instancia, el trabajo social, preocupándose de las relaciones que median entre el individuo y la sociedad, tiene como objetivo capital que dichas relaciones se tornen progresiva y aceleradamente constructivas, fecundas y provechosas para todos.

CARRASCO BELINCHÓN, JULIÁN: *La función directiva en los Cuerpos Nacionales en la futura organización de las entidades de régimen local*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1976, 309 pp.

Sumario: PRESENTACIÓN.—PREFACIO.—PREÁMBULO.—PARTE PRIMERA: EL PRESENTE: Introducción. Capítulo I: Es-

estructuras directivas actuales. Capítulo II: Funciones actuales de los integrantes de los Cuerpos Nacionales.—PARTE SEGUNDA: EL FUTURO: Introducción. Capítulo III: Estructuras tipificadas. Capítulo IV: Alternativas básicas posibles. Capítulo V: Solución que se propugna. Capítulo VI: Demandas de la solución que se propugna. Capítulo VII: Organización de los Cuerpos.—PARTE TERCERA: FUNCIONES DIRECTIVAS: Introducción. Capítulo VIII: Planificación. Capítulo IX: Organización. Capítulo X: Mando. Capítulo XI: Motivación. Capítulo XII: Coordinación. Capítulo XIII: Control. Capítulo XIV: Conclusiones. APÉNDICE.—ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO.—ÍNDICE GENERAL.

El presente libro, del que es autor Carrasco Belinchón, fue galardonado por la Junta de Gobierno del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local con el premio «Juan José Fernández Villa» 1973-1974, en atención a los méritos acumulados en la obras que noticiamos y que, brevemente, señala en la presentación Florentino-Agustín Díez González, presidente del Colegio antes citado.

Carrasco Belinchón, doctor en Derecho, secretario de Administración de primera categoría, funcionario directivo del Instituto de Estudios de Administración Local y que ha desempeñado y desempeña diversas tareas académicas y docentes, aborda en su libro el análisis de cuáles van a ser, en el futuro, las funciones directivas de los llamados Cuerpos Nacionales de la Administración Local, dentro de un contexto político-administrativo muy diferente al actual.

Para ello, el autor arranca de la situación presente describiendo las

estructuras directivas actuales en el marco de nuestras Corporaciones Locales; y ello lo lleva a cabo bajo un doble prisma o desde una «contemplación bidimensional» porque, junto a una consideración más globalizada y amplia de la Administración Local, proporciona simultáneamente un enfoque específico de cada una de las entidades que integran dicha Administración. De esta forma, escribe Carrasco Belinchón, se alcanza «un conocimiento integral, que permite un análisis crítico total de la situación presente, que puede ser la base para tratar las líneas maestras del futuro que se quiere esbozar».

Tras una descripción de las principales funciones que, en la actualidad realizan los tres Cuerpos Nacionales y que, según el autor, requieren una profunda reordenación para que los secretarios, interventores y depositarios sólo asuman las de carácter directivo y no las de mera ejecución, la segunda parte del libro se enfrenta con las exigencias del futuro en el ámbito local, elaborándose unos planteamientos y proponiéndose unas soluciones que, en ningún caso, aspiran a ser definitivas, sino, más bien, punto de partida y raíz para nuevas investigaciones.

Un punto clave en la tesis de Carrasco Belinchón es la diferenciación entre funciones de gobierno y funciones de administración, trasladada al dinamismo de las Corporaciones locales. A su vez, dentro de las funciones administrativas, procede deslindar las que son esencialmente directivas de las que son puramente ejecutivas; y todo ello en razón al volumen de

cada Corporación Local, para lo que el autor establece una jerarquía que va desde las Corporaciones pequeñas (hasta 15.000 habitantes), hasta las metrópolis (más de 300.000 habitantes), pasando por otros tres escalones intermedios. Este escalonamiento de los entes locales se relaciona con la teoría que Carrasco Belinchón denomina de «la pirámide invertida», según la cual «mientras en las Corporaciones pequeñas un único funcionario puede asumir todas las funciones directivas y al mismo tiempo desempeña también cometidos de ejecución, a medida que aquéllas van siendo mayores se impone diversificar tales funciones directivas en distintos puestos de esta naturaleza que han de ser ocupados por diferentes funcionarios de este carácter».

Una vez esbozada la problemática de las estructuras directivas, se trata de decidir cuál es la alternativa básica posible para la configuración adecuada de las mismas. Hay una primera alternativa, consistente en mantener el *status* actual conservando así los actuales Cuerpos Nacionales con sus categorías, aunque ampliando sus cometidos. La segunda alternativa se inclina por una transformación de los Cuerpos citados, bien creando un único Cuerpo directivo, bien refundiéndolos en dos Cuerpos, que serían uno de funcionarios directivos administrativos y de otro de funcionarios directivos económico-financieros, o bien creando dos Cuerpos directivos polivalentes, uno de los cuales se denominaría Cuerpo Directivo de la Administración Local, y otro, Cuerpo Directivo Superior de Administración Local.

Y la tercera alternativa apuesta por la conservación de los actuales Cuerpos, remodelando sus funciones y adaptándolas al nuevo protagonismo de los entes locales españoles. La última opción, de las tres apuntadas, es la que defiende el autor, llamándola «conservadora en las formas, y revolucionaria o innovadora en lo sustantivo», basándose en dos premisas: conservación de los Cuerpos Nacionales y modificación de las funciones de los puestos directivos.

En todo caso, esta tercera alternativa, para ser llevada a la práctica, reclama una serie de reformas, definiendo «de una forma terminante y clara la esfera privativa de gobierno y la esfera específica de administración, en los términos expuestos anteriormente, con objeto de que tanto los políticos como los funcionarios directivos tengan concretado su respectivo campo de acción y de responsabilidad, y conozcan, asimismo, las ineludibles exigencias de interdependencia que existen entre ambos». Por ello, el autor dedica numerosas páginas al estudio de las demandas que exige la alternativa escogida, con sus incidencias posibles en materias tan importantes como son la clasificación de los puestos de trabajo, selección, destino, promoción, retribución, actuación de los funcionarios directivos y organización de los Cuerpos Nacionales.

La tercera y última parte del libro va analizando, sucesivamente, las funciones directivas que el autor estima como tales, para, al final, trazar un conjunto de conclusiones en las que se agrupan las «directrices u orientaciones que compendian el comportamiento di-

rectivo» de los Cuerpos Nacionales, si bien, para una mayor definición de dichas directrices u orientaciones, junto a la interpretación correcta de las mismas se sitúa la interpretación incorrecta, de manera que, de una forma sintética y concisa, se pueda saber lo que debe hacer y lo que no debe hacer un funcionario directivo local.

Un apéndice con algunos gráficos explicativos, así como una reseña de tipo bibliográfico, rematan el libro de Carrasco Belinchón que hemos recensionado.

ALCÁZAR CARRILLO, RAFAEL L.: *La Seguridad Social y la protección a la familia en España*. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, Madrid, 1976, 669 pp.

Sumario: CAPÍTULO I. SEGURIDAD SOCIAL. FAMILIA. PRESUPUESTOS DE UNA PROTECCIÓN: I. Concepto de Seguridad Social. II. La Seguridad Social y la concepción de la familia. III. Presupuestos de una protección.—CAPÍTULO II. HISTORIA Y CONFIGURACIÓN JURÍDICA GENERAL DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES: I. Historia de las asignaciones familiares. II. Concepto, naturaleza, fundamento, fines y caracteres de las mismas. Sujetos protegidos. III. Clases de prestaciones familiares.—CAPÍTULO III. ESTUDIO GENERAL Y COMPARADO DE LOS RÉGIMENES DE SUBSIDIOS O ASIGNACIONES FAMILIARES: I. Perspectiva estructural general. II. Las prestaciones en los países de la Comunidad Económica Europea. Especial consideración de las asignaciones familiares en Francia y Bélgica. III. Las prestaciones familiares y la redistribución de la riqueza.—CAPÍTULO IV. EL RÉGIMEN OBLIGATORIO DE SUBSIDIOS EN ESPAÑA: I. Rama general. II. Ramas especiales. III. Sub-

sidios especiales.—CAPÍTULO V. PLUS, AYUDA FAMILIAR E INDEMNIZACIÓN FAMILIAR. PROTECCIÓN A LAS FAMILIAS NUMEROSAS. PREMIOS: I. Plus familiar. II. La ayuda familiar a los funcionarios públicos, civiles y militares. III. Protección a las familias numerosas. IV. Premios a la natalidad.—CAPÍTULO VI. LA PROTECCIÓN FAMILIAR EN EL MUTUALISMO LABORAL Y EN LA CONTINGENCIA DE MUERTE: I. El Mutualismo Laboral. II. La Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria. III. Montepío Nacional del Servicio Doméstico. IV. Seguro Escolar. V. Mutualidades de Autónomos. VI. Mutualidad de representantes de comercio. VII. Muerte y supervivencia.—CAPÍTULO VII. LA PROTECCIÓN A LA FAMILIA EN EL NUEVO SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL: I. El nuevo sistema de Seguridad Social. II. La protección a la familia en el nuevo sistema.—CAPÍTULO VIII. LOS RÉGIMENES ESPECIALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL. LOS SERVICIOS SOCIALES: I. Los regímenes especiales de la Seguridad Social. II. Los Servicios Sociales.—CONCLUSIONES.

El libro, escrito por Rafael Luis Alcázar Carrillo, secretario de Magistratura de Trabajo en Zaragoza, director y profesor de la Escuela Social y profesor de la Escuela de Estudios Empresariales de la capital citada, y colaborador asimismo en la Cátedra de Derecho del Trabajo de la Universidad zaragozana, constituye el texto íntegro de la memoria redactada por el autor para la colación del grado académico de doctor en Derecho y a la que se otorgó, por unanimidad, la calificación de sobresaliente *cum laude*. Ahora, el Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo incluye la obra dentro de su colección «Tesis doctorales», nacida en el año 1975 con la finalidad de difundir los estudios laborales en los

ámbitos de las empresas y de la Administración pública.

En el prólogo, escrito por Rivero Lamas, catedrático de Derecho del Trabajo de la Universidad de Zaragoza y director de la tesis, junto a consideraciones más genéricas sobre el papel de la familia en la sociedad moderna, el profesor citado señala que el libro «aborda un estudio coherente y completo del régimen de protección a la familia por la Seguridad Social, arrancando para ello de la Ley de 18 de julio de 1938, de subsidios familiares, y culminando con un análisis profundo y exigente de la normativa en vigor».

El libro se abre con un capítulo en el que Alcázar Carrillo examina el concepto de Seguridad Social, su ámbito, organización y gestión de forma general, para seguidamente relacionar la familia con la Seguridad Social y proponer un conjunto de presupuestos teóricos sobre los que se ha de asentar la protección a la familia en la sociedad contemporánea.

En el capítulo siguiente se traza una breve historia de las asignaciones familiares, a la vez que se hacen consideraciones varias sobre su naturaleza, fundamento, caracteres, clases y campo de aplicación, mientras que el capítulo III se centra en el estudio comparado de los regímenes de protección familiar en diversos países, con una especial incidencia en los casos de Francia y Bélgica.

A partir del capítulo IV, las referencias al caso de España son más reiteradas y continuas, ocupándose el autor de la legislación española desde los diversos prismas en que ésta puede y debe ser valorada y

enjuiciada. En cuanto a los subsidios familiares, su Ley creadora data del 18 de julio de 1938 y el autor va estudiando sucesivamente su concepto, sus elementos personales, reales y formales, así como su organización, régimen financiero e inspección; haciendo una referencia a manifestaciones especiales de este modo de protección familiar en la rama agropecuaria, de trabajadores del mar, del sector de la naranja y de la resina, junto a otras manifestaciones derivadas de los subsidios especiales de viudedad, orfandad, escolaridad, nupcialidad, natalidad y maternidad.

Posteriormente aparece el sistema de protección familiar, que cristaliza en el plus y la ayuda familiar, aplicable esta última a los funcionarios públicos. Y en cuanto a las prestaciones a las familias numerosas, prescindiendo de otros antecedentes, se dictó la Ley de 1 de agosto de 1941 con su Reglamento, que permanecieron en vigor hasta la Ley de 13 de diciembre de 1943 y su Reglamento del año siguiente, y que «constituye un hito en esta materia y alcanzaron una vigencia de más de un lustro». También, por el año 1941, se establecieron premios de natalidad con destino a las familias muy numerosas, a conceder por la Dirección General de Previsión.

Una fase importante en la evolución que se viene desarrollando la representan las acciones llevadas a cabo por el Mutualismo Laboral en nuestro país a partir, sobre todo, de 1946. Las prestaciones gestionadas por las Mutualidades y Montepíos se clasificaban en reglamentarias que podían, a su vez, ser pensiones y subsidios, y en potes-

tativas caracterizadas por naturaleza graciable de su concesión. En concreto, las prestaciones en favor de la familia, de una u otra clase, fueron la pensión o subsidio de viudedad, la pensión de orfandad, la pensión o subsidio en favor de familiares, el subsidio de defunción, el de nupcialidad, el de natalidad y otras similares. Por su parte, otras entidades gestoras, tales como la Mutualidad Nacional de Previsión Social, el Montepío Nacional del Servicio Doméstico, etcétera, también implantaron o actualizaron sus cuadros de medidas en favor de la familia, según la peculiar misión de cada una de ellos.

Lo expuesto hasta ahora forma una etapa importante en la historia reciente de protección familiar, a la que sigue otra cuya apoyo legal más decisivo es la Ley de Bases de 27 de diciembre de 1963, sobre bases de la Seguridad Social, junto a la cual hay que alinear la Ley de 21 de junio de 1972, sobre financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del régimen legal de la Seguridad Social. Estas dos importantes leyes, junto a las disposiciones complementarias de las mismas, constituyen los cimientos de la nueva normativa que gira en torno a dos ideas claves como son, de un lado, la de solidaridad nacional, y, de otro, la de uniformidad de las prestaciones para iguales cargas familiares, unificándose por ello el subsidio y el plus familiar y desapareciendo este último, sin perjuicio de lo que se establece para las situaciones transitorias.

Alcázar Carrillo, detenidamente y con una clara sistemática, va estudiando primero las prestacio-

nes propias o directas, es decir, las asignaciones familiares propiamente dichas y, a continuación, las prestaciones indirectas en los casos de muerte y supervivencia. Y completa la visión panorámica de la Seguridad Social, con alusión a la incidencia de los llamados Regímenes Especiales de Seguridad Social en el tema que nos ocupa y exponiendo el contenido de la acción de cada uno de ellos en el ámbito familiar; citando, asimismo, el papel de los llamados Servicios Sociales y Comunes de la Seguridad Social.

Como culminación de su trabajo, el autor diseña al final del mismo un total de 18 conclusiones, en las que refleja su pensamiento sobre la familia, la política familiar, la distribución de la renta, la Seguridad Social y la legislación española en materia de protección familiar, haciendo sobre esta última unas glosas de índole crítica para conseguir su perfeccionamiento y mejora en el marco legal de nuestro país.

BENOIT, FRANCIS-PAUL: *Vers un renouveau de la descentralisation?* «Revue du Droit Public et de la Science Politique, en France et a l'Etranger», julio-agosto 1976, número 4, pp. 981-984.

La descentralización en Francia, a lo largo del siglo XIX y hasta 1960, se ha desarrollado con arreglo a un proceso pausado, claro y eficaz, pero cabe preguntarse si sucede hoy lo mismo y si sucederá lo mismo mañana. Tal es la cuestión capital que el autor plantea en este breve pero enjundioso artículo.

Para Benoit, la descentralización es la ordenación de la gestión de los asuntos locales, en unas condiciones tales que las misiones fundamentales y tradicionales del Estado no son puestas en tela de juicio. Sin embargo, a partir de 1969 el planteamiento ha cambiado, porque ya no se trata de escoger entre acelerar o mejorar o no la descentralización, sino de saber si se quiere elegir entre ésta o la regionalización. Estamos, por tanto, ante una decisiva opción política, porque la regionalización no se confunde con la descentralización. En palabras del autor, «regionalizar no es, pues, descentralizar, es desmembrar el Estado para reorganizarlo de modo diferente»; y por lo mismo, mientras que la regionalización incide directamente sobre la esencia y naturaleza del Estado, la descentralización no cuestiona la misión última de éste.

Al ser antinómicas la regionalización y la descentralización, hay que elegir entre una u otra. Aceptarlas simultáneamente conduciría al «delirio administrativo», al desmantelamiento completo del Estado y, en definitiva, a la anarquía. Puesto que, según Benoit, en esta materia se ha obrado prematuramente y no se han seguido las orientaciones que él propuso en 1968, en el estado actual de las cosas la solución no puede venir por la vía de la regionalización, sino de la renovación de una auténtica descentralización, introduciendo las oportunas reformas en el triple horizonte de las instituciones regionales existentes, de los municipios y de los departamentos. De dichas reformas, que el

autor enumera a grandes rasgos, brotarían sin conmociones «transformaciones profundas, que responderían a los deseos reales de la opinión», porque «es en la descentralización donde se encuentra la verdadera reforma local».

BECANE, GENEVIEVE: *Les femmes dans la fonction publique: Peu d'améliorations*, «La Revue Administrative», julio-agosto 1976, núm. 172, pp. 345-354.

Sumario: I. LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA FEMINIZACIÓN: LAS ESTADÍSTICAS DESCONOCIDAS.—II. LAS MEDIDAS TOMADAS EN RELACIÓN CON LAS MUJERES FUNCIONARIOS: ACTOS SIMBÓLICOS.—III. HACIA UN CAMBIO MÁS RADICAL: A) En el marco de una política general. B) Acciones específicas.

Para la autora, por encima de las apariencias de la Administración, el mundo administrativo sigue siendo un mundo voluntariamente masculino. «Sus tradiciones, sus valores, su modo de organización y de funcionamiento, su mismo lenguaje—escribe—frenan, e incluso excluyen, la inserción de las mujeres en los más altos niveles de la jerarquía, allí donde su entrada precisamente puede llegar a cuestionar mística y hábitos.» Cabe, por tanto, dudar de que la situación de la mujer en la función pública haya mejorado, pese al clima de sensibilización y de preocupación que se advierte, por doquier, hacia la problemática femenina en general.

Genevieve Becane advierte la ausencia de estadísticas fiables y actualizadas que sirvan para valorar, con la mayor exactitud po-

sible, la evolución experimentada por la mujer funcionario en los últimos años; y por eso se queja de que «desde nuestro análisis de 1974, el conocimiento de la feminización global de la función pública apenas ha evolucionado», limitándose en su trabajo a recordar datos anteriores junto a otros más recientes de los que no cabe extraer la conclusión de una mejora del *status* femenino en el seno del Estado. «Las designaciones brillantes tienen —matiza la autora— valor de símbolos y las "elegidas" no tienen por sí mismas la pretensión de representar la promoción global de las mujeres.»

En realidad, más que medidas profundas y renovadoras lo que se ha realizado, a impulsos del Secretariado de Estado para la condición de la mujer, han sido actos simbólicos, ninguno de los cuales ha estado revestido de un signo revolucionario ni siquiera radicalmente avanzado. Las medidas más notables se han adoptado para suprimir todo tipo de discriminaciones a la hora de acceder a los destinos públicos, para facilitar la reinserción profesional de la mujer, para aligerar a ésta del peso que supone compatibilizar el trabajo con el cuidado del hogar, para implantar el régimen de trabajo a medida jornada y para introducir el sistema del horario flexible. Tales son, pues, algunas de las propuestas llevadas a la práctica en favor de la mujer funcionario, dentro del marco más general de promoción del sexo femenino.

Frente a este conjunto de remedios más o menos eficientes, lo que, en realidad, se impone es pro-

tagonizar un cambio más auténtico en favor de la mujer que sirve en los empleos públicos. En este sentido, hay que distinguir entre medidas que deben ser situadas en el ámbito de una política general de apoyo a la condición femenina y medidas peculiares de la mujer que ha escogido como profesión predominante el servicio a las organizaciones públicas. Entre las primeras, Genevieve Becane cita la puesta al día y la potenciación de la formación inicial de la mujer que le permita, después, promocionar a puestos de trabajo más atractivos y mejor remunerados; el perfeccionamiento de la información para que las jóvenes conozcan adecuadamente las opciones diversas que les brinda el acceso a la Administración, más allá de prejuicios sociales y de opiniones carentes de validez; el desarrollo de equipos colectivos y de medidas sociales en materia de licencias, permisos, vacaciones, remuneraciones, etc.; la adaptación de los métodos de trabajo, especialmente con el funcionamiento del horario flexible, y, finalmente, las facilidades de reinserción y la ayuda a la promoción interna, por medio de la reducción de la edad para concursar, la concesión de créditos-horas para preparar los concursos o remozar los conocimientos, el aligeramiento de las tareas a realizar y de los horarios de trabajo, etc.

Al lado de estos propósitos, aplicables en principio a todas las mujeres que trabajan, debemos colocar las acciones específicas que, tan sólo, pueden aplicarse a las que trabajan en las diversas Administraciones públicas. «Estas

mejoras a aportar—dice la autora—deben nacer tanto de una *voluntad de cambio y de una transformación de las mentalidades* como de una modificación de las reglas a aplicar»; siendo, por tanto, «el estado de ánimo de la Administración el que hay que hacer cambiar y evolucionar. En este sentido, la adopción de nuevos principios en materias como son el acceso a los empleos, las condiciones de desarrollo de la carrera administrativa, se tornan hoy indispensables para que la mujer pueda optar sin recelos tanto a los destinos más elevados de la jerarquía como para que su vida familiar no sea un obstáculo insalvable para su plena realización humana y profesional. En consecuencia, hay que postular una *reforma profunda* de los espíritus y de las mentalidades, como única vía para conseguir que el cambio deseado en la condición femenina sea algo real, cercano y beneficioso para todos.

MEMORIA DEL DIRECTOR GENERAL DE LA OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: Empleo, crecimiento y necesidades esenciales. Problema mundial, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1976, 198 páginas.

Sumario: INTRODUCCIÓN.—PARTE PRIMERA: IMPORTANCIA Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PROBLEMAS DE EMPLEO Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN EL MUNDO: 1. Empleo, pobreza y distribución del ingreso. 2. Necesidades básicas.—PARTE SEGUNDA: ESTRATEGIAS NACIONALES: 3. Países en vías de desarrollo. 4. Países socialistas europeos. 5. Países industrializados de economía de mercado. PARTE TERCERA: 6. El escenario inter-

nacional. 7. Asistencia al reajuste del comercio. 8. Desplazamientos internacionales de la mano de obra. 9. Elección de la tecnología e innovaciones para los países en desarrollo. 10. Las empresas multinacionales. 11. Conclusiones: algunas cuestiones importantes propuestas para discusión.

En la introducción, Francis Blanchard, director general de la OIT, hace una exposición para justificar la celebración de la Conferencia mundial tripartita sobre el empleo, la distribución de los ingresos, el progreso social y la división del trabajo; basándose en que, «contrariamente a lo que se esperaba, la experiencia acumulada durante los dos últimos decenios ha demostrado que un rápido crecimiento de la producción global no reduce por sí sólo la pobreza y la desigualdad ni proporciona suficiente empleo productivo dentro de períodos de tiempo aceptables». De ahí que la Conferencia Internacional del Trabajo, en su reunión 59.^a de 1974, adoptara una resolución para la celebración de la citada reunión tripartita, como consecuencia de la cual el Consejo de Administración de la OIT, en su reunión 194.^a del mismo año, tomó la decisión final de celebrar la Conferencia. Precisamente el texto de la Memoria que recensio- namos constituye el documento básico para las discusiones, partiendo de la idea cardinal de que «cada país adopte un enfoque del desarrollo centrado en las necesidades básicas que tenga por objetivo el logro de un determinado nivel de vida mínimo antes de concluir el siglo».

La Memoria consta de tres partes. En la primera se proporciona

información básica sobre el empleo, la distribución del ingreso y la pobreza en el mundo, indicándose que, en los países del Tercer Mundo, la población pobre asciende a unos 1.200 millones de personas, de las que 700 millones están en situación de indigencia o suma pobreza, mientras que, en dichos países, antes de finales de siglo habrá que crear nada menos que 1.000 millones de puestos de trabajo para hacer frente a las exigencias del empleo. Y, seguidamente, se esboza la justificación, los objetivos y el amplio contenido de la estrategia centrada en las necesidades básicas, ya que *«el criterio que se propone ahora a la Conferencia—afirma Francis Blanchard—es que la planificación del desarrollo debe incluir, como objetivo explícito, la satisfacción de un nivel absoluto de necesidades básicas»*; concepto éste que supone, en primer lugar, ciertas exigencias elementales de consumo privado de las familias (alimento, alojamiento, ropas, equipo casero y muebles) y, en segundo lugar, determinados servicios proporcionados por y para la comunidad (agua potable, saneamiento, transportes públicos, servicios de salud y educación).

La segunda parte se dedica al análisis de las estrategias nacionales de los países en vías de desarrollo, de los países socialistas de Europa y de los países industrializados con economía de mercado. En principio, ha de aceptarse la idea de que cada país debe decidir por sí mismo entre las diversas opciones a su alcance para escoger la estrategia que juzgue más conveniente a su nivel económico

y social; si bien, por lo que respecta a los menos avanzados, la satisfacción de las necesidades básicas de su población *«se logrará más rápidamente cuanto más favorable sea el contexto internacional y más fácilmente pueda disponerse de la asistencia internacional»*. En cuanto a los países socialistas europeos, han llegado a una etapa de desarrollo en la que, por lo general, han quedado satisfechas las necesidades básicas de sus gentes, por lo que, en ellos, dichas necesidades son más bien de índole cualitativa. Y por lo que concierne a los países industrializados con economía de mercado, dadas las oscilaciones experimentadas en los últimos años, se impone distinguir entre los aspectos cíclicos de su economía a corto plazo y los aspectos, a largo plazo, que se conexionan con cambios de tipo estructural.

Finalmente, la tercera parte aborda el tema de las estrategias internacionales. Tras una breve discusión de la coyuntura internacional, se examinan las políticas y medidas de asistencia para verificar ajustes estructurales, la fuga de cerebros, las vertientes internacionales de la tecnología y las empresas multinacionales. Aunque se trate de problemas diversos, cada uno con su importancia propia, todos ellos están íntimamente vinculados *«al fenómeno de la reestructuración de la economía mundial y a la nueva división internacional del trabajo»*.

La Memoria se cierra con la elaboración de conclusiones, dando por aceptado previamente que habrá un consenso general sobre la necesidad de dirigir los esfuerzos

nacionales e internacionales hacia la satisfacción de las necesidades básicas en el período de una generación. Cinco cuestiones se presentan al contraste de opiniones y a la confrontación de puntos de vista: 1) Estrategia y políticas nacionales de empleo, en particular en los países en desarrollo; 2) Movimientos internacionales de mano de obra y empleo; 3) Tecnología para la creación de empleos productivos en los países en desarrollo; 4) Función de las empresas multinacionales en la creación de empleos en los países en desarrollo, y 5) Políticas activas de mano de obra y asistencia para efectuar reajustes en los países en desarrollo. Este repertorio temático resume los problemas expuestos a lo largo de la Memoria, que, como advierte Francis Blanchard, es una síntesis de conclusiones obtenidas a lo largo de seis años de esfuerzos de la OIT y otros organismos; y que, como es lógico, no busca sentar soluciones definitivas a los grandes retos del desempleo, la pobreza y la injusta distribución de los ingresos, sino que representa un intento de formular nuevas ideas y nuevas concepciones sobre las políticas que convendría seguir para superar los problemas actuales derivados del crecimiento y el desarrollo.

LLUIS Y NAVAS, JAIME: *El concepto jurídico de invalidez laboral*, «Revista Iberoamericana de Seguridad Social», núm. 4, julio-agosto 1976, pp. 1067-1078.

Sumario: Antecedentes. — Concepción académica.—Concepción jurídi-

co-positiva. — Concepción de Alonso Olea.—Criterio de Dupeyroux.—Concepción transatlántica.—Posición de Almansa Pastor. — Concepción propuesta.

El autor comienza su trabajo refiriéndose a los orígenes de la terminología utilizada en España respecto a las ideas de invalidez, lesión e incapacidad. La idea de invalidez no nació con el primero de nuestros seguros sociales, el de accidente, sino de la ampliación del primitivo «retiro obrero» cuando pasó a constituir el «subsidio de vejez-invalidez». Y, en fecha más reciente, la Ley de Seguridad Social de 1966 apeló al concepto de invalidez con el fin de aplicarlo a las situaciones sanitarias, tendiendo a unificar el tratamiento de la invalidez derivada tanto de accidente como de la enfermedad, si bien este propósito unificador no ha sido completo hasta el presente.

Puesto que la citada Ley de 1966, aunque habla de la invalidez, no la define, se impone, en primer lugar, acudir al significado que proporciona el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, según el cual cabe definir aquella como «la condición de carencia de fuerza o vigor laborales»; enfoque éste, dice el autor, que «concuerda con el análisis del derecho positivo».

El texto refundido de 1974 tampoco da una verdadera definición de la invalidez y se limita a distinguir entre la de carácter provisional y la de carácter permanente, definiéndolas por separado. Pero, en todo caso, del articulado

del citado texto legal cabe extraer una serie de características jurídico-positivas que ayudan a delimitar y perfilar la situación que ahora nos ocupa, y que son desarrolladas por Lluís y Navas en varios apartados.

Sucesivamente son expuestas la postura de Alonso Olea, que procede a definir la invalidez sobre la base del derecho positivo; del francés Dupeyroux, que combina el criterio fisiológico (capacidad de trabajo) con el económico (capacidad de ganancia); la de la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, que, en tono muy casuístico, no se propone tanto fijar el concepto como el conjunto de supuestos admitidos por el legislador o por el jurista, y la de Almansa Pastor, que, a diferencia de Alonso Olea, se ha preocupado sobre todo de delimitar los elementos y caracteres constitutivos del concepto jurídico de invalidez con el que actúa la Seguridad Social.

Tras esta serie de posturas diversas sobre el tema, el autor formula su propia tesis, definiendo la invalidez como *la alteración de la salud sufrida por un trabajador y que le impide el normal desarrollo de su actividad profesional, con la consiguiente disminución de su capacidad de ganancia salarial*. Quiere decirse, pues, que la invalidez considerada por la Seguridad Social actual no debe ser definida por su causa (ya que comprende, por igual, la ocasionada por maternidad, por accidente laboral o no y por enfermedad profesional o no), sino por el estado del individuo (perturbación de la salud), condición de éste (ha de ser tra-

bajador) y sus efectos negativos (impedimento del ejercicio normal de su actividad profesional).

JIMÉNEZ DE PARGA, MANUEL: *Qué es la democracia*, Biblioteca de Divulgación Política de La Gaya Ciencia, Barcelona, 1976, 77 pp.

Sumario: ¿Qué es la democracia? I. De súbditos a ciudadanos. II. Partidos políticos y grupos de presión. III. Elección de los gobernantes. IV. Vigilancia de los gobernantes. V. Justicia democrática. VI. Hábitos democráticos y corrupción. VII. Democracia en profundidad. VIII. Monarquía federal.

El profesor Jiménez de Parga aborda en este pequeño ensayo nada menos que un tema tan polémico, y a la vez tan actual, como es el de la democracia que es definida como «el régimen político en el que se alcanza la identificación entre gobernantes y gobernados» y que es calificada como «el régimen de la armonía social».

Frente a las estructuras políticas autoritarias, en las que el individuo es un mero súbdito, se sitúan las estructuras democráticas en las que conviven *ciudadanos*, siendo la ciudadanía la condición que se adquiere «al convertirse la persona en sujeto de acción política»; de ahí que se imponga delimitar lo que se entiende por acto político. Para el autor, «son políticos los actos humanos de movilización de las voluntades ajenas, con una amplitud e intensidad suficientes para que resulte afectado el sistema de convivencia». Ahora bien, para que hoy se puedan llevar a cabo acciones políticas, se requie-

ren unos presupuestos y hacen falta unas coincidencias que antes no se precisaban. Por eso, si antes la persona aislada era sujeto y protagonista del quehacer político, en nuestros días ha sido reemplazada en este menester por el *grupo organizado* que es el único que cuenta con medios, con posibilidades y con instrumentos para influir social y colectivamente.

A partir de estas premisas, es fácil deducir que «la ciudadanía solamente se alcanza cuando se vive en un régimen donde la libertad de asociación política se encuentra plenamente reconocida y amparada». De esta manera, el derecho de asociación no es uno de tantos derechos, sino que se transforma en «fundamental y fundante de cualquier otro».

La verdadera democracia, pues, es una democracia de organizaciones y de grupos, si bien, en los regímenes no democráticos, actúan asimismo grupos de la más diversa naturaleza. La cuestión surge cuando entran en juego grupos no políticos (bancos, asociaciones religiosas, sectores profesionales, etcétera) que influyen en la vida política y la condicionan según sus propios intereses. Este no es otro que el tema, siempre vivo, de los *grupos de presión* que «producen confusiónismo e irresponsabilidad cívica», actuando entre bastidores, mientras que el partido político, por el contrario, salta a la escena abierta y sinceramente. En los regímenes autoritarios, el grupo de presión se mueve con mayor seguridad, pero en los regímenes de libertades públicas su actuación aparece más limitada a

la vez que se reduce su grado de impunidad.

Mientras que, en tiempos pasados, el pueblo lo que quería tan sólo era controlar a sus gobernantes, en el momento presente ya no se conforma con ese objetivo, sino que aspira a gobernar. «Hoy, tanto en las Monarquías democráticas como en las Repúblicas de la misma clase—escribe Jiménez de Parga—se exige que el Gobierno sea del pueblo.» En este sentido, se tiende a que el Gobierno salga de las elecciones por medio de una consulta popular que otorgue el voto al partido mayoritario, del que sale el Jefe del Gobierno. Este proceso electoral se da con facilidad en las Repúblicas presidencialistas y en los regímenes parlamentarios con bipartidismo, pero cuando lo que impera es el multipartidismo, caso de Italia por ejemplo, la designación democrática del Primer Ministro resulta más ardua y problemática.

En lógica relación con lo anterior, a medida que se va consiguiendo que, en los sistemas más progresivos, todos los individuos participen en la designación del Primer Ministro, la responsabilidad de los Gobiernos, que antes era predominantemente *parlamentaria*, se vuelve ya *electoral*. Y es en este terreno donde se cristaliza la vigilancia que los gobernados ejercen sobre los gobernantes, porque si bien es cierto que el Parlamento vigila continuamente al órgano gubernamental, en definitiva, es al cuerpo electoral, en las urnas, al que incumbe ratificar el comportamiento de sus gobernantes, volviéndolos a elegir o retirarles su apoyo en beneficio de

otros aspirantes al ejercicio del poder.

Ateniéndonos a lo expuesto, resulta que los métodos tradicionales de control político como son las mociones de censura y los votos de confianza pierden virtualidad práctica, a la vez que la ganan otras vías de vigilancia y fiscalización (Comisiones investigadoras, interpelaciones, etc.), que sirven para que la opinión pública vaya mentalizándose para las próximas elecciones al estar al tanto de los errores, los fallos, las limitaciones del equipo gubernamental. Y cuando se trata de parcelas de la gestión pública, sobre las que no cabe un enjuiciamiento meramente político ni caen en el ámbito de los Tribunales, la vigilancia se encomienda al «Ombudsman»; figura que, en nuestra Patria, podría revestir la forma de *Protector del Ciudadano* designado por el Rey y con facultades para investigar los asuntos relacionados con la Administración Pública que le hagan llegar los ciudadanos.

Si en la democracia es esencial la vigilancia de los gobernantes, también lo es la existencia de una *justicia democrática*, con arreglo a la cual se impide el hecho de que *los dominantes socialmente juzgan y sentencian a los dominados*. En esta dirección, la justicia española reclama reformas muy profundas tanto por lo que toca al aparato judicial que la aplica como por lo que se refiere al ordenamiento jurídico que regula las relaciones entre los ciudadanos.

Ni las leyes ni las instituciones democráticas valen si no están respaldadas y garantizadas por lo que el autor denomina *hábitos de*

mocráticos. La sociedad española ha de adaptarse a éstos mediante «un gran esfuerzo» por parte de todos, de modo que el gobernante pulse la opinión del pueblo y trate de servirle; y, por lo que respecta al hombre de la calle, tiene que acostumbrarse a reclamar, a exigir, a pedir con firmeza, sin temor a desagradar a los que mandan. Este es el camino, por otro lado, más seguro para poner fin a la corrupción, que «es el mal que hoy afecta a la sociedad española».

A la altura del tiempo que vivimos, a las sociedades ya no les deberá bastar con implantar la democracia política. Urge ir hacia la consagración de una *democracia en profundidad* que llegue a la empresa, la fábrica, el sindicato, la enseñanza, la comunidad de base, etc. «La democracia en profundidad—subraya el autor—es el régimen de la libertad, hasta donde este valor sea posible disfrutarlo en la experiencia de los hombres sobre la tierra.»

En cuanto a nuestro país, el ideal descrito de la democracia deberá ser realizado por una *Monarquía federal* que, en ningún caso, puede ser un motivo para la desintegración nacional. «La democracia en profundidad—concluye Jiménez de Parga—lleva al sistema federal.»

PÉREZ FERRERO, MARÍA ELENA: *Seguridad Social y empleo*, «Revista Iberoamericana de Seguridad Social», núm. 5, 1976, pp. 1285-1314.

Sumario: CAPÍTULO I. CONSIDERACIONES GENERALES: 1. Advertencia previa. 2. Sistemas de protección de los ries-

gos sociales.—CAPÍTULO II. EL DESEMPLERO COMO RIESGO ECONÓMICO Y SOCIAL: 1. Recesión económica, y desempleo. 2. Insuficiencia de los regímenes tradicionales frente a los nuevos principios de la Seguridad Social.—CAPÍTULO III. ESTRUCTURA DE LOS SERVICIOS SOCIALES CONEXOS CON EL SEGURO DE DESEMPLERO: 1. Caracterización. 2. Servicio de Colocaciones y Bolsas de Trabajo. 3. Servicios de Orientación Vocacional. 4. Servicios de Formación y Reeducción Profesional.—CAPÍTULO IV. POSIBILIDADES Y MEDIOS DE APLICACIÓN A LA REALIDAD ARGENTINA.

El trabajo contiene inicialmente una serie de consideraciones generales sobre las formas diversas de protección social utilizadas a lo largo de la historia, hasta desembocar en la Seguridad Social que, si bien posee su propia autonomía doctrinal y funcional, debe actuar coordinadamente con un repertorio de políticas como son, entre otras, la de empleo y salarios.

El desempleo, como riesgo a proteger, no es un fenómeno simple, sino que sobre el mismo inciden factores múltiples. Por eso, su enfoque no puede ser unilateral, sino que requiere un planteamiento global y generalizado del mismo. En este sentido, a juicio de la autora, «la solución no podrá estar dada por una institución simple de carácter meramente asistencial» y tampoco cabe valorar el seguro de desempleo «como la única y mejor panacea para este mal».

Tras el estudio del concepto de desempleo, paro forzoso y desocupación, Pérez Ferrero se inclina por el término «paro forzoso», cuyos elementos son: primero, la pérdida de un trabajo remunera-

do; segundo, permanencia involuntaria en esta situación, y tercero, capacidad física y jurídica para el trabajo por parte del que lo sufre. Del paro forzoso cabe hacer diversas clasificaciones, si bien más interesante es analizar las causas que provocan este grave problema social, a partir de las tesis fisiócratas, de los ciclos económicos, de Keynes y de la teoría monetaria. En realidad, el desempleo no puede ser atribuido a una sola causa, ni tampoco es posible llegar a la conclusión de que cualquiera de las tesis citadas lo explica convincentemente, dado que «todas las teorías tienen un valor relativo, por cuanto ninguna es aplicable en su totalidad a un país determinado», y, además, en la actualidad, los hechos aislados no existen, sino que se producen a nivel internacional de manera total.

Frente a la situación de paro, lo normal ha venido siendo el otorgamiento de una compensación económica, aunque algunos países han adoptado medidas renovadoras dedicadas no tanto a paliar los efectos de dicha situación, sino orientadas más bien a atacar sus causas. Tal es el caso de los que han arbitrado medios para prevenir las fluctuaciones desfavorables del mercado de trabajo (Luxemburgo, Estados Unidos y Alemania Oriental) o el de los que, como Alemania y Austria en los años veinte, implantaron el «seguro productivo», mediante el que se financiaba a las empresas privadas a los efectos de que pudieran crear nuevos puestos de trabajo.

Al ser el paro un tema complejo, su solución ha de ser igualmente compleja. No es suficiente con es-

tablecer un subsidio, por lo que se acude hoy a la creación de los Servicios de Colocaciones y a las Bolsas de Trabajo, así como a los Servicios de Orientación Vocacional y a los de Formación y Reeducción Profesional, entre otras experiencias que se están poniendo en práctica en diversos países. Pero aunque estos nuevos dispositivos se vayan montando en forma escalonada, no conviene olvidar que, a efectos de alcanzar una

política coherente de lucha contra el paro y el desempleo, «es el organismo rector de la Seguridad Social quien debe centralizar y canalizar la política social, en lo relativo a prevención y protección contra el paro». Esta afirmación final que hace la autora referida a la República Argentina, entendemos que es igualmente válida para los demás países en los que funciona el régimen protector de la Seguridad Social.

