



SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL
MINISTERIO DE AGRICULTURA: *Agricul-
tura y Sociedad*, núm. 1, oc-
tubre-diciembre de 1976.

I. Objetivos y propósitos de la publicación

El Servicio de Publicaciones Agrarias de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura ha iniciado la importante andadura de lanzar al panorama cultural español una nueva revista, cuyo título *Agricultura y Socie-
dad* anuncia los derroteros por donde va a moverse este intento

de enriquecer los estudios y las investigaciones en torno a un tema tan capital para el país como es el campo.

El primer número de la revista, correspondiente a octubre-diciembre de 1976, con un contenido diverso desarrollado a lo largo de 336 páginas, en sus comienzos presenta el cuadro de personas que forman el Consejo de Redacción y el grupo de colaboradores, bajo la dirección de Antonio Gámez López y la subdirección de José Antonio Gómez Marín. Personalidades bien conocidas del campo, de la economía, de la so-

ciología, de la política se integran en los redactores y colaboradores, con lo que su presencia y sus aportaciones son buena garantía de que la revista va a tener altura científica a la vez que actualidad en el planteamiento y exposición de los problemas que giran en torno al binomio, definidor de la revista, que son la Agricultura y la Sociedad.

Las palabras del director, que abren a modo de presentación el primer número, marcan la pauta de la revista, que no pretende ser meramente técnica ceñida sobre cuestiones agrarias en exclusiva, sino que, como señala Luis Gamir, «buscará un enfoque interdisciplinario, económico, sociológico histórico, antropológico y cultural que tenga, como protagonista, aunque no como único personaje, a la agricultura». De ahí que se haya escogido un Consejo de Redacción heterogéneo y de amplio espectro cultural y científico, al pertenecer al mismo especialistas de varias disciplinas, a la vez que la diferente ideología de sus miembros favorecerá un más contrastado enfoque de los problemas que asedian hoy al campo español y sus gentes; potenciándose aún todavía más este espíritu abierto de la revista con la ayuda prevista de colaboradores especiales y catedráticos y profesores agregados, que harán llegar hasta aquélla el pulso de las regiones españolas en lo que a su agricultura y clases agrarias se refiere.

Más adelante, el director de la nueva publicación recuerda que «la revista necesita desarrollar su función en un clima de auténtica independencia», por lo que ni el

Ministerio de Agricultura ni la propia Secretaría General Técnica han de comulgar necesariamente con los trabajos que se vayan publicando. También proclama, a continuación, que, dentro del lógico despliegue de opiniones diferentes que una revista de este tipo conlleva, por encima de las discrepancias ideológicas hay que asegurar «la calidad del análisis», de tal manera que la revista «sirva como vehículo interdisciplinario de análisis sólido y riguroso de la realidad de nuestra agricultura»; no dudando el director en afirmar, ante la trascendencia de la causa agraria en el seno de la sociedad española, que la revista «es un "servicio público", cuya motivación última radica en que fomenta el interés científico para un mejor conocimiento de los temas agrarios».

Un último objetivo que el director de la revista clarifica hace referencia a la necesidad de «relacionar a la agricultura con nuestra sociedad, analizando las conexiones tanto del quehacer agrícola sobre el resto del sistema como del acontecer de la sociedad en general sobre nuestra agricultura», ya que por este camino se superará el error, tantas veces cometido, de abordar las cuestiones agrarias y campesinas desde un prisma unilateral en lugar de buscar la vía más fecunda de la interdependencia y de la correlación entre los diversos campos de estudio y entre las varias perspectivas a utilizar.

Con el cumplimiento de las metas descritas, siguiendo las intencionalidades expuestas, a juicio de Luis Gamir, nacerá «una revista

científica, interdisciplinaria, inter-ideológica, sin más barreras que la calidad, que sirva de instrumento para un análisis profundo y detenido de distintos aspectos de nuestra realidad agraria y de las diversas alternativas de praxis en el enfrentamiento con la problemática analizada». Y que, al mismo tiempo, como objetivo simultáneo, se esforzará para que la sociedad se preocupe con intensidad creciente de la agricultura, «cuyo desarrollo, en el sentido más amplio del término, no ha acompañado al del resto del conjunto social».

II. Análisis de su contenido

Tras las páginas iniciales, la revista contiene una serie de estudios de no muy amplia dimensión, pero sí de sugerente contenido y en los que los autores exponen sus puntos de vista sobre cuestiones conectadas con la agricultura y toda su ancha y compleja problemática.

Eduardo Sevilla-Guzmán, agregado de Sociología en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de Córdoba, y Manuel Pérez Yruela, ingeniero agrónomo y profesor adjunto en la citada Escuela, en el primer trabajo de los incluidos bajo la rúbrica general de «Estudios» y que titulan «Para una definición sociológica del campesinado», se sitúan en la línea de los sociólogos que han intentado delimitar y definir el campesinado. Tras referirse a autores tan conocidos como Thomas Znaniecki, Chayanov y otros, Sevilla-Guzmán y Pérez Yruela insisten en la importancia de la diferen-

ciación interna del campesinado, considerándolo «no como un segmento social homogéneo y compacto, sino, al contrario, como conjunto social internamente diferenciado que mantiene entre sí relaciones de carácter vertical». Y, asimismo, se muestran partidarios de incluir a los trabajadores sin tierra en su definición del campesinado sobre la base de dos argumentaciones: la primera alude al hecho de que, desde la perspectiva del modo de dependencia esencial al campesino, que surge a consecuencia de la extracción del excedente, «no hay razón para dar un tratamiento distinto al campesinado y al proletariado agrícola»; y la segunda, de signo sociocultural, incide sobre la realidad de que tanto los pequeños propietarios, los arrendatarios y aparceros como el proletariado rural, «al margen de sus diferencias de intereses, consecuencia de sus distintas posiciones en las relaciones de producción, sienten, perciben y entienden la explotación desde una misma postura vital», la «creada por sus formas y modo de relación social producto de su común cultura campesina».

El segundo trabajo, «Análisis coste-beneficio y marco institucional en la agricultura», es obra de Jorge Jordana, ingeniero agrónomo y economista, y de Rodrigo Keller, ingeniero agrónomo y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid. «El propósito de este artículo —escriben— consiste en plantear algunos problemas de la aplicación del análisis coste-beneficio en el sector agrario, aunque de hecho puedan ser generalizados a cualquier actividad económica»,

suscitando «algunas cuestiones relacionadas con la validez del análisis coste-beneficio y su insuficiencia para resolver problemas típicos de evaluación de proyectos y medidas de política en el sector». Para ello, en primer lugar, el trabajo de los autores citados descubre los problemas que se originan al análisis coste-beneficio en atención a las causas que desencadenan la intervención del Estado en una economía de mercado. A continuación se señalan las peculiaridades que presenta la agricultura con referencia a otras actividades económicas, así como las manifestaciones más usuales que la actuación estatal tiene en el sector, discutiéndose seguidamente algunos casos de aplicación del análisis coste-beneficio a proyectos agrarios típicos. Y, finalmente, se hace una generalización de los problemas de dicho análisis en el ámbito de la agricultura, resaltándose los aspectos institucionales como básicos para eficacia y utilidad de la intervención.

Antonio Gámiz, ingeniero agrónomo, aborda en el tercer trabajo el tema de la «Agricultura familiar y dependencia en la producción bajo contrato», dentro del marco de la evolución reciente de la agricultura en nuestra patria. Como ejemplificación de las relaciones que se establecen entre la agricultura y la industria, y que determinan una creciente sumisión de los campesinos a los sectores capitalistas de la industria y el comercio, el autor se detiene en el supuesto de la producción y transformación industrial del tomate en las vegas del Plan Badajoz, estudiando la dependencia de los cul-

tivadores del producto respecto a las industrias que se dedican a la compra del mismo. Sucesivamente, el autor va estudiando el subsector de producción, la regulación contractual de funciones y las relaciones de dependencia en la producción bajo contrato, para finalizar con la formulación de algunas conclusiones. Así, el caso estudiado «puede considerarse paradigmático de las relaciones de dependencia que se manifiestan en la articulación de las explotaciones familiares con la industria alimentaria», a la vez que es posible adelantar que «este nuevo sistema de relaciones habrá de registrar una creciente extensión, ya que aparece como el resultado ineluctable del desarrollo del sistema capitalista y la distinta progresión de los sectores». Por otro lado, la explotación familiar agraria, aunque intenta por diversos caminos conservar su autonomía de antaño, pierde su naturaleza autónoma, ya que «la autonomía derivada de la propiedad de sus medios de producción es sólo formal», y a la vez «el control real de uso de esos medios y de su trabajo, pese a las apariencias jurídicas, corresponde progresivamente a la agro-industria», de manera que «la explotación familiar aparece así sometida a los intereses del beneficio y de la acumulación de capital del sistema global». En consecuencia, ante esta situación no es defendible una política agraria indiferente, neutral o abstencionista, porque, como sostiene el autor, «si la explotación familiar no puede evitar el establecimiento de relaciones de dependencia con las firmas de industrialización y comerciali-

zación de productos agrarios, una política agraria de supuesta neutralidad implica de hecho una opción por la creciente proletarización y explotación del campesinado».

L. Malassis, director del Instituto Agronómico Mediterráneo de Montpellier, estudia en cuarto lugar «El papel de la agricultura en período de recesión económica e inflación», partiendo de la idea de que, si bien la agricultura sigue siendo la base de la actividad agroalimentaria, «la tendencia general es a la disminución de la importancia relativa de la agricultura y al aumento del aparato industrial y comercial». En cuanto a la inflación en Occidente, cuyo carácter más acusado es su generalidad y permanencia, señala que «las sociedades occidentales son estructuralmente sociedades de inflación», debido tanto a la tendencia del consumo de masas como a la tendencia a la concentración económica. A la hora de preguntarse por las causas del fenómeno inflacionista, se trata de saber «si la agricultura provoca la inflación o es arrastrada por ella y sufre consecuencias», debiéndose definir como sectores inflacionistas «a aquellos cuya variación relativa de precios nominales no guarda relación con la evolución relativa de su eficacia». En este sentido, no se dispone de datos suficientes para determinar la incidencia de la agricultura en la espiral inflacionista, ya que «se utilizan a menudo aproximaciones poco satisfactorias, que se refieren a las variaciones de los precios más que a la participación en la inflación propiamente dicha». Con

estadísticas de los países de la Comunidad Económica Europea y de la economía francesa, cara al futuro se puede pronosticar un incremento del 3 por 100 anual de la agricultura occidental en los próximos años, una industrialización creciente de la agricultura junto a su integración acelerada en la economía mercantil y, sobre todo, la comprobación de que «la inflación perturba la economía agrícola de diversas formas» hasta el extremo de que «en un proceso inflacionista, del cual la escasez agrícola no es causante, la agricultura debe esperar muchos más inconvenientes que ventajas».

«Un vacío teórico: la explicación causal de la migración», es el título del quinto trabajo, cuyos autores son Salvador Giner, profesor de la Universidad de Lancaster, y Juan Salcedo, ingeniero agrónomo y profesor de la misma Universidad. Para ambos autores, «en nuestros días no existe ninguna explicación general rigurosa que integre los movimientos migratorios dentro de una determinada visión de la estructura social, ni en macro ni en microsociología», debido a que las migraciones han sido valoradas «como una especie de género menor» en el ámbito de la Sociología y a que ha predominado la tesis anglosajona de las *race relations* que los sociólogos de este área cultural han querido aplicar al estudio de la inmigración y nunca de la emigración. Fue Ravenstein quien primero estudió, con rigor científico, los procesos migratorios formulando varias leyes muy de la época, siendo con posterioridad interesantes las aportaciones de Simmel al analizar las repercusiones

de la emigración sobre las formas de socialización de los pueblos junto con las de Stouffer, que incorpora la idea de «oportunidad interviniente» como factor motriz del fenómeno migratorio. Sin embargo, a juicio de los autores del trabajo que noticiamos, «el abanico de posibilidades teóricas existentes se limita a la explicación de procesos dentro de un determinado espacio más o menos homogéneo, pero con unas fronteras o límites bien explicitados», si bien la limitación espacial no es la única a tener en cuenta en las teorías mencionadas, ya que «lo más notable es la ignorancia de algunos aspectos notables de la estructura social que son claves en la explicación de los procesos migratorios». De ahí la necesidad de replantearse el estudio de estos fenómenos con nuevas posiciones teóricas, ya que sólo cuando numerosos problemas de la migración como tal «comiencen a ser elucidados podremos empezar a pensar en la elaboración de una teoría general de las transhumancias del hombre moderno», aunque para llegar a ello todavía habrá que superar «muchas barreras ideológicas y muchos tabúes bien atrincherados» en los centros políticos, científicos y culturales.

Mario Gaviria, sociólogo, con su trabajo «La población activa agraria real en España» cierra la serie de trabajos que hemos venido noticiando. La hipótesis principal del autor consiste en la afirmación de que, en España, en los comienzos del presente año, «la población activa agraria real se aproxima en porcentajes a la de la Europa occidental», siendo inferior a la que

se supone generalmente. Además, la población agraria está envejecida, por lo que no se está produciendo en ella el necesario relevo generacional; su distribución es muy irregular, según regiones, provincias y comarcas; por las características de nuestra geografía y nuestro clima, las producciones de montaña y de regadío requieren más mano de obra que la agricultura de Europa y de los Estados Unidos; si la despoblación del campo continúa, se podrá llegar hasta el bloqueo del autoabastecimiento alimenticio del país por falta de mano de obra agrícola; y, por tanto, se trata de investigar la población que realmente trabaja en el campo y la que, si no cambian las tendencias actuales, trabajará en los próximos quince años. Hasta llegar a estas formulaciones, el autor somete a revisión crítica las diversas fuentes de información existentes y concluye que, con arreglo a sus cálculos, la cifra de trabajadores y empresarios activos del sector agrario representa tan sólo un 11,3 por 100 de la población activa nacional, cifra que «es la mitad de la que se está manejando oficialmente por las diversas estimaciones».

III. Notas, bibliografía y documentación

Dentro de la Sección de *Notas*, José María Peña Vázquez, técnico de Administración Civil, ha redactado unas «Notas sobre el moderno Derecho Agrario en España» con un doble propósito: primero, para «seguir contribuyendo a la construcción y asentamiento de

esta rama jurídica»; y segundo, para ofrecer «una panorámica de la situación jurídico-agraria española», a raíz de la publicación de algunas recientes obras en torno al Derecho Agrario en nuestro país.

Peña Vázquez, tras referirse a las dos posturas que niegan o afirman la autonomía de este Derecho, traza una breve trayectoria de su formación en España, destacando «los hitos institucionales» aparecidos en los últimos cuarenta años «que comprenden la verdadera historia de la moderna disciplina del Derecho Agrario y de su estudio», arrancando de las innovaciones que supuso la «reforma agraria» de la II República. Y, seguidamente, aporta algunas ideas sobre la bibliografía de este Derecho, que valora como «corta» y «escasa», destacando las figuras de Federico de Castro, José Luis de los Mozos y Juan José Jarque al lado de los trabajos, estudios y notas de la *Revista de Estudios Agrosociales* y de la *Revista de Administración Pública*, así como de los intentos para la elaboración de un Derecho Forestal y de las investigaciones sobre la agricultura asociativa en nuestra patria. En definitiva, a juicio del autor, el estudio serio y riguroso del Derecho Agrario exige, de una parte, la fijación de su verdadero objeto y, de otra, de sus contenidos o conceptos básicos.

En la misma Sección de *Notas*, Alfonso Orti escribe bajo el rótulo de «Infortunio de Costa y ambigüedad del costismo: una reedición acrítica de "política hidráulica"» algunas consideraciones surgidas con motivo de la publicación

por el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de la obra de Joaquín Costa *Política hidráulica*, dentro de la nueva Colección de Ciencias, Humanidades e Ingeniería. Orti alaba la iniciativa del citado Colegio, «reflejo —dice— quizá de la renovación de mentalidad e inquietud creativa de las nuevas promociones de profesionales de la Ingeniería», si bien acusa que ha faltado «una mínima información y reflexión crítica en su tratamiento editorial por parte de sus bienintencionados editores» a la hora de elegir el texto costiano. La reedición de éste es criticada con dureza, debido a los graves defectos de ordenación interna que la acompaña, si bien tiene el mérito de que nos aproxima a textos que son «fundamentales para la comprensión del regeneracionismo agrario nacionalista de fines del siglo XIX y de los bloqueos del desarrollo evolutivo de la España liberal».

En la Sección de *Bibliografía* se notician algunas obras y revistas relacionadas con la temática campesina, y en la de *Documentación*, con edición y estudio preliminar de Alfonso Orti, se transcriben los «Dictámenes y discursos de Joaquín Costa en los Congresos de Agricultores y Ganaderos de 1880-1881», «textos que se inscriben —dice Alfonso Orti— tomando partido de forma apasionada, en una larga polémica aún abierta: la polémica ideológica sobre el lugar y funciones del cultivo cereal en la materialización histórica del desarrollo agrario (y político) nacional». Tal es la causa de que la revista los publique en este su primer número, acompañados de

un excelente estudio de Alfonso Orti, en el que éste, profesor de la Universidad Autónoma de Madrid, analiza la significación de la aportación de Joaquín Costa a la polémica en torno al desarrollo agrario español cuando surge la crisis de los años 80 y que tuvo lugar al originarse el *debate sobre el problema del cereal español* en los Congresos de Agricultores y Ganaderos de 1880 y 1881.

Tras una reseña en la que se indica el nombre y actividades docentes y académicas de los autores de los diversos trabajos de la revista, aparece una breve enumeración de la *Legislación Agraria*, publicada entre el 1 de septiembre de 1976 hasta el 31 de octubre del mismo año y que cierra este primer número de la revista *Agricultura y Sociedad*, cuya aparición no ha podido ser más interesante y actual; como preludeo, sin duda, de una proyección futura que nosotros deseamos sea tan fecunda y prometedora como la que han abrigado todos los que se han puesto en el empeño de iniciar, y consolidar, esta especie de aventura intelectual que es siempre el nacimiento de una revista.—VICENTE MARÍA GONZÁLEZ-HABA GUIADO.

PÉREZ DOBÓN, JUAN JOSÉ: *Articulación democrática y entes locales*. «Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo», número 9, abril-junio de 1976, páginas 269-293.

Sumario: INTRODUCCIÓN.—1. Las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno en el moderno parlamen-

tarismo europeo: 1.1. Hacia una nueva configuración de las relaciones entre poder legislativo y poder ejecutivo. 1.2. Importancia fundamental de la función de «indirizzo politico». 1.3. La crisis de los principios básicos del Estado de Derecho.—2. HACIA UNA DEMOCRACIA ARTICULADA. LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS A TRAVÉS DEL RECONOCIMIENTO DE LAS AUTONOMÍAS LOCALES: 2.1. La conexión entre el ente local y la comunidad subyacente. 2.2. La conexión entre el ente local y el ordenamiento jurídico general. 2.2.1. Autonomía normativa. Concepto y caracteres. ¿Autonomía normativa o autonomías normativas? 2.2.2. La autonomía normativa de los entes locales, categoría sustancialmente independiente a consecuencia de la intervención de un nuevo elemento: la autonomía política. 2.2.3. La autonomía local en la Constitución italiana.—3. LA REGIÓN ITALIANA ENTRE LA UNIDAD Y LA AUTONOMÍA.—4. LA REGIÓN DE ESTATUTO ORDINARIO, REGIÓN DE «IUS COMUNE». MANIFESTACIONES DE SU AUTONOMÍA NORMATIVA.—5. REFERENCIA A LA AUTONOMÍA NORMATIVA DE LAS REGIONES DE ESTATUTO GENERAL.

En la actualidad, junto a las tendencias que buscan el marco de los nacionalismos, aparecen las que pretenden la articulación, a niveles más reducidos que el estatal, de instancias de participación democrática y popular. Esta *revaluación de las autonomías locales* es la que el autor aborda en este trabajo, primer capítulo de su tesis doctoral sobre la autonomía normativa en Italia.

Inicialmente, Pérez Dobón hace algunas consideraciones en torno a la transformación que, en la actualidad, experimenta el parlamentarismo europeo ante el pre-

dominio del Poder Ejecutivo y ante el intervencionismo del Estado en todas las esferas de la vida social. Y, a continuación, estudia la importancia de la llamada función de «indirizo político», cuyo sujeto es el Gobierno; así como la crisis que acosa a los principios básicos del Estado de Derecho, y que el principio de la separación de poderes ha perdido su significado real, la supremacía de la ley se ha difuminado y hasta el dogma de la legalidad ha perdido su anterior influencia y proyección sobre el comportamiento de los órganos del Estado.

Dentro de este esquema, hay que situar la exigencia de montar, en los Estados modernos, una democracia articulada que asegure no sólo la presencia de la mayoría, sino la protección y el respeto de las minorías. En la Constitución italiana, en concreto, esta meta de defensa y protección se ha logrado a través de los entes locales; y así tenemos que «Regiones, provincias y municipios han sido estructurados como instrumentos activos de participación de los ciudadanos en la vida política nacional».

Para alcanzar esta participación, utilizando como medios los entes locales, se requiere, de un lado, que éstos se encuentren unidos a los grupos que los sirven como base por una relación realmente representativa; y, de otro, que puedan «extrinsecar» de alguna forma la voluntad comunitaria. Con esta segunda condición, se está aludiendo a la necesidad de que el ente local, para cumplir su misión participadora y democrati-

zante, pueda intervenir en la elaboración del derecho que le ha de servir como norma de actuación; en otras palabras, que goce de su autonomía.

Con ello se entra en el análisis de este concepto clave que, a su vez, sirve de premisa para el de «autonomía normativa», si bien, en un proceso de crecientes matizaciones, conviene diferenciar «autonomías sustantivas» desde el punto de vista sustancial y «autonomía normativa» desde una perspectiva formal. Sin embargo, la autonomía normativa puede ser cauce y exponente para los entes locales de decisiones políticas «que pueden (y de ahí la singularidad) no coincidir con las adoptadas a nivel central». Surge, entonces, un nuevo elemento, la autonomía política, «especie igualmente de la genérica autonomía». En todo caso, para los entes locales no se trata de la titularidad de dos autonomías distintas, cuanto de la titularidad de un «novus genus», la autonomía local que no admite ser escindida, fragmentada o dividida.

En el Derecho italiano, la autonomía local está ampliamente aceptada, pudiéndose afirmar que regiones, provincias y municipios son titulares de la autonomía normativa «entendida como medio de necesaria y lógica extrinsecación de la autonomía política de que gozan». La diferencia viene marcada por los mínimos de competencia, ya que si en el supuesto de las regiones dicho mínimo se fija de modo expreso y detallado, al hablar de provincias y municipios los conceptos constitucionales lo ha-

cen más ambigua y débilmente. En todo caso, pro encima de estas diferencias, la realidad es que «tanto las provincias como los municipios han sido considerados, junto a las regiones, como elementos de articulación de la democracia, a través de autonomía que les ha sido conferida por la suprema fuente ordinamental».

El texto constitucional italiano ha cuidado de dejar bien patente que la autonomía de los entes locales, especialmente de las regiones, no rompe la unidad fundamental del ordenamiento jurídico. La unidad y la indivisibilidad republicanas son indiscutidas e indiscutibles, lo que no impide que las fórmulas regionales alcancen una potenciación notoria, ya se trate de las regiones de estatuto ordinario, ya se trate de las de estatuto especial.

DE MIGUEL, AMANDO: *La herencia del franquismo*. Editorial Cambio 16, Madrid, 1976, 250 pp.

Sumario: AGRADECIMIENTOS.—PRESENTACIÓN PARA UN LECTOR ALGO ESCÉPTICO: Capítulo 1: Cómo definir el franquismo sin que nadie se ofenda.—Capítulo 2: El personal.—Capítulo 3: Cuestiones de familia.—Capítulo 4: La gran «familia» falangista.—Capítulo 5: «La unidad de destino en la universal» (las ideologías).—Capítulo 6: «Dentro de un orden» (las prácticas).—Capítulo 7: «Todo atado y bien atado». El fin de la guerra de los cuarenta años.—EPÍLOGO DESDE LOS ESTADOS UNIDOS.

«Este libro —escribe el autor— debe interpretarse en ese esfuerzo

artesanal por dar una explicación de uno de los experimentos políticos más intrigantes y debatibles», como es el franquismo. Amando de Miguel no aspira a redactar la historia de éste, sino que esencialmente busca investigar, exponer y criticar el significado de «sus componentes ideológicos para sus propios enunciadores con las consecuencias que ello tiene a la hora de interpretar o rechazar el testamento de Franco».

La herencia del franquismo puede ser considerada como la segunda parte del libro del mismo autor *Sociología del franquismo*, escrita en un clima político más abierto y más tolerante y en la que se plantean una serie de interrogantes en torno al régimen que ha tenido este país en los últimos cuarenta años. La idea clave de la obra puede resumirse en estas palabras contenidas en la presentación: «El franquismo es más que Franco», en el sentido de que le precede y, sobre todo, le sobrevive; y, en definitiva, se trata, subraya Amando de Miguel, de «una pesada e inevitable herencia, porque es imposible organizar la vida colectiva de los españoles para el último cuarto del siglo xx sin contar de alguna manera con él».

El primer capítulo se dedica al empeño de definir el franquismo. Tras aludir a palabras del propio creador del sistema, a las incidencias sobre éste del fascismo y al dilema conceptual entre despotismo y autoritarismo, el autor sintetiza su pensamiento con estas palabras: «En conclusión, el franquismo es una especificación

de un sistema de tipo autoritario, con elementos teocráticos y fascistas en su origen y desarrollistas y democratizantes en su final, pero siempre con un destacado énfasis en la supervivencia de una misma clase dirigente que se aloja en el poder mediante una compleja red de alianzas «familiares», sostenedora de la cúpula del Caudillo. Le ha faltado casi siempre el partido único. No es una democracia *sui generis*, ni un falseamiento de la democracia liberal; responde más bien a presupuestos propios que no deben enmascarse en las pretensiones legalistas o en la retórica fascista que lo envuelve».

Dentro del régimen de Franco, un aspecto capital es el estudio de los hombres que han servido dentro del mismo. El capítulo 2 está dedicado a esta cuestión, con el fin de definir la cantera política del régimen y los rasgos más acentuados de los hombres que han ocupado puestos de mando y de gobierno. En un sistema sin partidos políticos ha sido el *funcionariado* el gran suministrador de vocaciones públicas, mientras que la pertenencia a las «familias» más omnipotentes ha sido otro rasgo común, siendo excepcional el caso de los que han ascendido a través de una auténtica carrera política pura, sin apoyarse en cuerpos de funcionarios ni en oligarquías financieras. Y si nos fijamos en el perfil más notorio de los hombres que han mandado con Franco, en término de clases sociales, cabe decir que el franquismo ha sido «un régimen de y para las clases medias tra-

dicionales aliadas de modo creciente con la burguesía industrial».

Una nota sobre la que Amando de Miguel insiste abundantemente es la del sentido «familístico» del régimen que analizamos, por cuanto que el partido político, componente básico en los regímenes democráticos, con Franco fue reemplazado por las familias militar, tradicionalista, monárquica, falangista, tecnócrata, etc., etc. No es de extrañar, por tanto, que «en último término, lo que predomina en los más altos escalones de la carrera política es una relación paterno-filial con Franco, fuente de todo poder». Y dentro de las «familias» que han integrado y conformado el régimen, sin duda, un puesto relevante lo ha ocupado la falangista, «la central en términos de creación ideológica, la más hecha y perdurable, la más visible y genuina»; de ahí que el capítulo 4 esté referido al análisis del falangismo, su origen y su impacto sobre la sociedad española actual.

El capítulo 5 aborda los principales presupuestos ideológicos del franquismo «que de alguna manera están ahí vivos, o al menos vivas están las consecuencias de que hayan sido incorporados por una clase en el poder por más de una generación. Estos presupuestos, según el autor, «adolecen de tres temores o miedos básicos» que imposibilitan de todo punto el tránsito normal hacia una democracia plena en nuestra patria y que son el *miedo a la libertad*, el *miedo al poder* y el *miedo a la realidad*.

Si el capítulo anterior se fija en lo ideológico, el siguiente, el 6, se proyecta hacia el estudio de las prácticas imperantes con el franquismo. Entre ellas, merecen ser citadas la manipulación del lenguaje cara al pueblo; lo que Amando de Miguel denomina «el imposible posibilismo» consistente en aceptar una táctica desarrollista (en lugar de otras, como la revolucionaria o la de ruptura) para alcanzar la democracia; la paz armada, ya que «el franquismo es un régimen militar en el que los civiles han mandado mucho»; la movilización para la apatía, puesto que se ha tratado de gobernar «sobre el desconocimiento, la apatía, la falta de entusiasmo, la privatización de la vida pública»; y la presión sobre la prensa.

El capítulo 7 plantea el tema del futuro político de nuestro país, ya que «de momento mandan en él los mismos personajes que bajo el Caudillo» y, en realidad, «continuamos en el franquismo sociológico; saliendo de él —es cierto—, pero de momento con un lastre fenomenal que hay que acarrear sin puerto visible donde dejarlo». Hasta ahora la solución monárquica ha dado los resultados esperados, pero ello no impide que, cara al porvenir, haya que seguir planteándose el gran asunto de si el país, por la vía pacífica, podrá desembocar en una democracia total y homologable a la de las naciones de Occidente. Es éste el punto fundamental, alrededor del cual se polarizan las diversas fuerzas políticas que existen entre nosotros.

FERNÁNDEZ RUIZ, JOSÉ LUIS: *Ley de Relaciones Laborales. Análisis y síntesis*. Ediciones Deusto, Sociedad Anónima, Bilbao, 1976, 300 pp.

Sumario: INTRODUCCIÓN.—I. ANTECEDENTES DE LA LEY.—II. CONTENIDO DE LA LEY DE RELACIONES LABORALES: Capítulo 1: Ambito de aplicación: 1. Exclusiones de la relación laboral. 2. Relaciones laborales de carácter especial. 3. Concurrencia de normas. 4. Irrenunciabilidad de los derechos laborales. Capítulo 2: Trabajo de los menores. Capítulo 3: El trabajo en prácticas, la promoción y la formación profesional permanente. Capítulo 4: El trabajo de la mujer. Capítulo 5: Garantía de empleo. Capítulo 6: Garantías de la estabilidad en la relación de trabajo. Capítulo 7: Traslados de residencia. Capítulo 8: Jornadas, horarios y descanso laborales. Capítulo 9: El salario y sus garantías. Capítulo 10: Régimen disciplinario. Capítulo 11: Las disposiciones finales, adicionales y transitorias de la ley.—III. APÉNDICE.—IV. APÉNDICE LEGISLATIVO.

La ley de relaciones laborales ha sido una de las leyes más discutidas y controvertidas en el panorama jurídico de nuestro país en los últimos años. Por ello es de interés cuanto con la misma se relacione en orden a exponerla, explicarla e interpretarla; y tal es la misión del libro que comentamos, cuyo autor es doctor en Derecho y profesor numerario de la Universidad de Bilbao, habiendo publicado diversos libros relacionados con el Derecho del Tra-

bajo, la Seguridad Social y el Derecho Mercantil.

En la introducción, Fernández Ruiz declara expresamente que su propósito es «hacer una síntesis del articulado con algunas consideraciones que puedan ayudar en su caso a la hora de aplicar aquella», empezando por trazar un breve resumen de la génesis de la ley desde que, en tiempos de Licinio de la Fuente, se pensó por parte del Ministerio de Trabajo en elaborar una ley básica del trabajo, hasta la aprobación del texto definitivo el día 6 de abril de 1976. Como advierte el autor, no se trata de una norma que «renueve en profundidad los conceptos y los presupuestos clásicos de la relación laboral», sino que supone un «marcado avance social» en algunos aspectos, mientras que regula instituciones nuevas, como son el contrato de formación en el trabajo, el trabajo en prácticas, la promoción y formación profesional permanente y el Fondo de Garantía salarial.

El núcleo del libro lo constituye el análisis de los artículos de la ley, para lo que Fernández Ruiz, tras citar inicialmente el texto de cada uno de ellos, pasa a estudiarlos con referencia especial tanto al punto de vista de los procuradores en Cortes que intervinieron en los debates de la Comisión como al de los expertos en Derecho Laboral, que son citados en numerosas ocasiones. La exposición no es muy profunda, sino más bien de tono divulgativo, ya que no se pretende profundizar en cada artículo, sino sobre todo dar una versión del mismo que

sirva para conocer su razón de ser e interpretarlo de manera correcta.

En el apéndice se hace primero, bajo forma de «nota de urgencia importante», un comentario a la trascendental modificación del artículo 35 de la ley introducida por el Real Decreto-ley de 8 de octubre de 1976, dejándolo en suspenso hasta el 30 de septiembre de 1977; y también se hacen unas consideraciones a la suspensión del Decreto de 16 de julio de 1976 que regula el régimen disciplinario de la empresa, para los despidos que se produzcan con posterioridad al 12 de octubre de 1976, sustituyéndolo por la normativa que establece el citado Decreto-ley.

Dentro del apéndice a que se refiere el párrafo anterior se recogen varias sentencias muy recientes procedentes de las Magistraturas de Trabajo, polarizadas en torno, sobre todo, a los artículos 21 y 35 de la ley. Y, ya dentro del apéndice legislativo, junto al texto de la propia ley, se transcriben otras disposiciones de interés, aparecidas con posterioridad a la misma, como son, entre otras, el Decreto de 18 de junio de 1976 sobre régimen de descanso en jornada continuada; el Decreto, arriba mencionado, de 16 de julio del mismo año modificando determinados artículos de la Ley de Procedimiento Laboral; y la Orden de 15 de octubre también del 76 aprobando las normas adjetivas aplicables a los procesos de despido que se tramiten desde el 12 de octubre del 76 al 30 de septiembre del año siguiente.

CARRASCO BELINCHÓN, JULIÁN: *El protagonismo femenino en la política local española*. «Revista de Estudios de la Vida Local», número 191, julio-septiembre 1976, pp. 489-508.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: 1. Planteamiento. 2. Objetivo.—II. CAPACITACIÓN DE LA MUJER: 1. Planteamiento. 2. Desde el punto de vista educacional. 3. Desde el punto de vista social: A) Familiar. B) Sindical. C) Entidades culturales.—III. PROYECCIÓN CORPORATIVA: 1. Fundamento. 2. Bases en las que se asienta: A) El acceso de la mujer como logro social. B) El acceso de la mujer como compromiso público. C) El acceso de la mujer como exigencia en el comportamiento. 3. Medidas que se proponen.—IV. ACTUACIÓN CORPORATIVA: 1. Posibilidades. 2. Limitaciones. 3. Exigencias. 4. Medidas organizativas.

Empieza el autor afirmando que «la sociedad española de 1976 requiere para su desarrollo equilibrado una participación femenina en cotas mucho más altas que las conseguidas hasta ahora», para lo que es preciso señalar las causas que se han opuesto a una mayor presencia pública de la mujer. Según Carrasco Belinchón, unas son imputables a la sociedad, mientras que otras lo son a la propia mujer, que no se encuentra capacitada para ocupar ciertos puestos, no está dispuesta a afrontar responsabilidades que los mismos entrañan, no tiene interés por la política y por todo lo que ella representa.

Ante esta situación hay que indagar las motivaciones que alejan a la mujer de la vida cívica y con

proyección política, concretando el cuadro de medidas que permitan potenciar el protagonismo femenino. Máxime cuando, debido a las innovaciones del Estatuto de Régimen Local, la convocatoria hacia la intervención de la mujer en los entes locales adquiere un mayor interés y urge lograr «una auténtica movilización» del sexo femenino para incorporarlo, de manera dinámica y constante, a la actuación de nuestros Ayuntamientos y Diputaciones.

Para el autor, la incorporación de la mujer a la vida local es un derecho, una obligación y una necesidad. Hoy la mujer cumple el tríptico del saber, del saber hacer y del saber ser, que es el cimiento de toda concepción del mando y de la gestión de los asuntos colectivos. Correspondiendo a cada una de las tres vertientes citadas, se trata de conseguir respectivamente para la mujer su capacitación máxima, su proyección eficiente y su actuación modélica.

En lo que concierne a la *capacitación*, cabe calificarla como «la piedra angular» del comportamiento femenino en el campo público. Para lograrlo hay que atender, de una parte, al aspecto educacional que conduzca desde la enseñanza general básica a la universitaria a una verdadera «incitación política» de la mujer; y de otra, al aspecto social en el que, con arreglo a nuestro ordenamiento jurídico, se distinguen los sectores familiar, sindical y cultural, en cada uno de los cuales hay que intensificar los ensayos y las iniciativas que contribuyan a que nuestras mujeres consigan una

formación acorde con las exigencias de la sociedad en que viven.

Por lo que respecta a la *proyección* real y práctica de la mujer, tras indicar el autor que su acceso a diversos puestos en Ayuntamientos y Diputaciones ha de ser interpretado como un logro social, como un compromiso público y como una exigencia de comportamiento, sugiere una lista de medidas que aceleren la participación femenina. Entre otras, habla de concienciar a la mujer, de convencer al hombre para que no se considere capitidisminuido, de mentalizar a la mujer para que ocupe cargos públicos, de crear un estilo en el comportamiento femenino, de mantener contactos con Asociaciones de Amas de Casa y otras similares y, dentro del ámbito rural, de llevar a cabo una acción de fomento de la participación femenina en las tareas políticas.

En cuanto a la *actuación* corporativa de las mujeres, aunque «la mujer que accede a los puestos políticos locales, en principio, tiene las mismas posibilidades que los restantes miembros de la Corporación», «en la práctica parece que esas posibilidades legales encuentran dificultades en su ejercicio, más en las diputados y concejales que en las alcaldes». A la hora de asignar misiones, se ignora a la mujer o se le atribuyen funciones de inferior rango que las encomendadas a los hombres. Quiere decirse, pues, que aunque las posibilidades son idénticas para los dos sexos, no conviene desconocer que se interfieren unas limitaciones en contra del sexo femenino, derivadas unas

de las obligaciones familiares y nacidas otras de restricciones consuetudinarias y tradicionales, arraigadas sobre todo en los ámbitos rurales y campesinos. Frente a estas limitaciones se alzan unas exigencias ineludibles que la mujer debe cumplir para que el conjunto de sus opciones y oportunidades sean iguales a las del hombre. Tales exigencias son la necesidad de que la mujer sea consciente de que su condición de pionera en la apertura de nuevos cauces supone para ella un gran compromiso junto a una gran responsabilidad; la de que ha de esforzarse por desarrollar sus aptitudes tanto de decisión como de relación; la de que tiene que dedicarse a conocer a fondo los problemas que tiene que resolver; y la de que deberá saber adoptar en cada momento la actitud más conveniente. Y, para una más fácil consecución de estas metas, se impone poner en marcha medidas tales como la elaboración de textos sencillos y breves, la celebración de jornadas de orientación y la organización, a nivel comarcal, de reuniones en las que estén presentes las mujeres con cargo de alcalde o concejal.

SALAS, JAVIER: *El recurso contra la validez de elecciones y aptitud legal de los proclamados concejales y diputados provinciales*. «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 191, julio-septiembre 1976, pp. 509-538.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: 1. Observaciones preliminares. 2. Clases de elecciones y tipos de control de

las mismas. 3. Procedimiento electoral y actos que lo integran. Su importancia desde la perspectiva procesal. 4. Actos electorales y sistemas de reclamación.—II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL RECURSO ELECTORAL: PLANTEAMIENTO GENERAL.—III. EL RECURSO CONTECIOSO-ELECTORAL VIGENTE Y SU PROBLEMÁTICA: 1. Normas subsidiarias aplicables a la tramitación del recurso. 2. Estudio particular de las cuestiones ex artículos 119 y 120 de la LJ.—IV. RECAPITULACIÓN FINAL.

Uno de los tres recursos que la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa regula con carácter especial es el que puede interponerse contra la validez de elecciones y aptitud legal de los proclamados concejales y diputados provinciales. La problemática en torno a este recurso electoral es analizada con minuciosidad por Javier Salas, profesor agregado de Derecho Administrativo en la Universidad Autónoma de Barcelona, en el trabajo que rescensionamos.

Como dice el autor, la regulación legal del recurso es muy escueta con sólo dos artículos y, por su parte, la doctrina apenas ha prestado atención al mismo. Sin embargo, ha ido surgiendo en estos veinte últimos años una abundante jurisprudencia procedente sobre todo de las Audiencias Territoriales y que, hasta el momento, no ha sido analizada. En todo caso, no se trata de estudiar el procedimiento electoral, ni siquiera los aspectos *materiales* o *sustantivos* relacionados con el contencioso-electoral, sino tan sólo lo relativo a los aspectos puramente

procesales del recurso considerado *en sí mismo*.

El autor, tras indicar que no va a referirse a las reclamaciones surgidas con motivo de elecciones *generales* o *políticas* para acceder a los escaños parlamentarios y cuyo control sigue su propia vía, y tras delimitar lo que, a su juicio, debe entenderse por *procedimiento electoral* y por actos electorales susceptibles de ser recurridos por el recurso contencioso-electoral, ya que «no todos aquellos actos pueden ser controlados mediante tal tipo de recurso», traza un breve bosquejo histórico para dejar patente que sólo a partir de la ley de 1956 se atribuyó a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de estos asuntos. Con anterioridad, y desde muchos años, el control de esta materia electoral estuvo encomendado a la jurisdicción *ordinaria* (Audiencias provinciales), «lo cual no quiere decir, sin embargo, que siempre hubiera sido así».

Dentro ya del estudio del recurso propiamente dicho, Salas se enfrenta inicialmente a la cuestión de determinar las normas subsidiarias aplicables a su tramitación. Dada la escasa regulación que hace la ley de 1956, se han de decidir las normas procesales a las que se acudirá a la hora de cubrir las «numerosas e importantes lagunas» de la normativa vigente. Para el autor, es válida la tesis defendida por Vivancos de que, en ausencia de normas del procedimiento especial que nos ocupa, se ha de acudir a los artículos correspondientes del Reglamento de Organización y Funcio-

namiento de las Corporaciones Locales, que estima vigentes *en cuanto* no estén en contradicción los artículos 119 y 120 de la ley de lo contencioso-administrativo. Por tanto, las normas subsidiarios de primer grado serán las acabadas de citar, mientras que «se aplicará entonces el procedimiento del recurso contencioso ordinario como subsidiario de *segundo grado*, pero no indiscriminadamente, sino atendiendo a los *principios institucionales* del contencioso-electoral».

Aunque la ley de 1956 configura no un recurso, sino *dos* en materia de elecciones locales, en realidad la regulación es común, salvo algunas peculiaridades. De ahí que, en el presente trabajo, ambos artículos sean desarrollados simultáneamente, «sin perjuicio de señalar las diferencias entre ellos cuando sea preciso». Sucesivamente, siguiendo la sistemática tradicional, se va exponiendo en varios apartados el objeto de la impugnación, tribunal competente, legitimación, postulación, motivos de impugnación, pretensiones deducibles, plazo de interposición de los recursos electorales, reclamaciones o recursos administrativos previos y tramitación del recurso con sus diversas fases (de iniciación, contestación a la demanda y alegaciones, prueba, intervención del abogado del Estado, terminación del proceso y recursos contra la sentencia).

El trabajo del profesor Salas finaliza con unas consideraciones en las que afirma que este tipo de recursos «es un recurso con unas peculiaridades *institucionales*

de tal naturaleza que sólo hasta cierto punto encaja en los moldes del recurso contencioso regulado en la LJ». Aunque esté encomendada su resolución a los Tribunales contencioso-administrativos, no hay que olvidar, dice el autor, «la *relatividad* intrínseca de esta atribución, especialmente si se considera desde una *perspectiva histórica*». Lo más importante, en definitiva, no es que el recurso se dilucide ante unos Tribunales u otros, sino que estamos ante «una *técnica judicializada de control de la legalidad de las elecciones locales*»; y cuyas metas no se buscan por la utilización simplista de las normas relativas a acciones civiles o a recursos contenciosos, sino apelando a un dispositivo específico y particularizado.

GAVIRIA, MARIO: *La población activa agraria real en España*. «Agricultura y Sociedad», número 1, octubre-diciembre 1976, pp. 127-162.

Sumario: I. La población activa agraria real en España.—II. La población agraria según la encuesta de población activa del Instituto Nacional de Estadística.—III. La población activa agraria según el Servicio de Estudios del Banco de Bilbao.—IV. Población agraria según la Memoria de Actividades de la Hermandad Sindical Nacional de Labradores y Ganaderos.—V. Población agraria según la Memoria de Actividades de la Organización Sindical 1975.—VI. Población agraria según el Censo electoral de 1975 de la Hermandad Sindical Nacional

de Labradores y Ganaderos.—VII. Población activa agraria a partir de los listados de afiliados a la Mutualidad Nacional de Previsión Agraria, que en diciembre de 1975 eran 1.820.130.—VIII. Población activa agraria real según estimación propia en enero de 1977.

El autor parte de la tesis de que en España la población activa en el sector agrario es menor que la que ofrecen las estadísticas al uso y de que en 1977 dicha población se acerca a los porcentajes que están vigentes en Europa occidental. En consecuencia, el problema debe ser considerado con visión de futuro, ya que el agro español corre el riesgo de despoblarse en los próximos años; y, por tanto, al carecerse de la adecuada mano de obra, tanto en cantidad como en calidad, el país acabará contando con una agricultura anticuada, poco rentable y envejecida, que conducirá al bloqueo del autoabastecimiento nacional en el orden alimenticio.

Mario Gaviria, arrancando de otros trabajos anteriores en los que ya adelantó su punto de vista de que en España trabaja en el campo menos gente que la que reflejan las estadísticas, pretende ahora completar y perfilar dicho planteamiento aportando las debidas argumentaciones y los oportunos razonamientos. Para ello, a lo largo de su exposición comenta las principales fuentes estadísticas, tales como la encuesta de población activa del Instituto Nacional de Estadística, el análisis del Servicio de Estudios del Banco de Bilbao, la Memoria de Actividades de la Hermandad Nacio-

nal de Labradores y Ganaderos, la Memoria de Actividades de la Organización Sindical de 1975, el Censo electoral de 1975 de la Hermandad citada y, finalmente, las listas de afiliados a la Mutualidad Nacional de Previsión Agraria de 1975.

Para el autor, la evaluación más rigurosa es la hecha por la Mutualidad Nacional Agraria, dado que, primero, se trata de estadísticas funcionales; segundo, porque proporciona series largas desde 1952 que permiten seguir la evolución; y tercero, porque las cifras recogen «*la casi prácticamente totalidad de los que auténticamente están presentes en el campo trabajando directamente la tierra y personalmente trabajando y viviendo en el medio rural*». Realizando las correspondientes correcciones en los datos de la mencionada Mutualidad, que para 1976 daba una población agraria activa de 1.730.000 personas, Mario Gaviria afirma que a principios de 1977 esta población se sitúa en un colectivo de 1.567.000 personas, lo que viene a ser el 11,3 por 100 de la población activa nacional. Esta cifra, concluye, «es la mitad de la que se está manejando oficialmente por las diversas estimaciones», por lo que realmente «*la población agraria activa ha alcanzado unos niveles muy próximos a los de Europa*». Formulación final que el autor entiende que debe ser objeto de nuevas investigaciones, dando paso al mismo tiempo a un debate que sirva para enriquecer los conocimientos que ahora se poseen sobre la población agraria del país.

GARAUDY, ROGER: *Una nueva civilización*. Editorial Cuadernos para el Diálogo, S. A., Madrid, 1977, 159 pp.

Sumario: 1. Límites y amenazas del crecimiento salvaje.—2. El mercado, la empresa y el crecimiento.—3. La lucha contra el mercado desde arriba.—4. La socialización del mercado desde la base.—5. La socialización de la política y el Estado desde la base.—6. La socialización de la cultura y de la educación desde la base.—Conclusiones. Manifiesto: El proyecto esperanza.

Roger Garaudy, conocido escritor y político francés, presenta en esta obra lo que llama «el proyecto esperanza» por el que «pretende invitar a cada grupo y a cada individuo a aportar su contribución crítica y creadora en la elaboración y realización de un nuevo proyecto de civilización».

Para el autor, «el crecimiento es el dios oculto de nuestras sociedades» que reclama de los hombres continuos sacrificios a la vez que les arrastra inexorablemente a la destrucción de las bases de la civilización. Especulación, contaminación, consumismo, violencia, son algunos de los resultados de un desarrollo anárquico e incontrolado que exige de parte de todos una actitud nueva frente a los peligros que se ciernen sobre la Humanidad. «El crecimiento —escribe Garaudy— es esencialmente crecimiento de la agresividad», consecuencia inevitable de un modelo de desarrollo que, arrancando del Renacimiento, alcanza su plasmación definitiva en el capitalismo.

Los males de nuestras sociedades son generados en el instante en que el mercado y la empresa lejos de suponer una liberación del hombre, contribuyen a su esclavitud y se configuran como la «fuente del crecimiento anárquico, ciego, que prolifera de modo canceroso, en función de los intereses, del lucro y poder, de individuos o grupos, y no en función del bienestar y promoción de la mayoría». En este sentido, el problema más urgente es luchar contra el mercado, en cuanto es «la raíz de la alienación; pero ello no se puede hacer desde arriba, es decir, apelando a la intervención despótica y omnipotente del Estado, sino a partir de un socialismo asentado en la base, en el que el hombre recobre su dinamismo personalista y sea protagonista de sus propias decisiones».

Ni el dirigismo estatal, por un lado, ni el libre juego del mercado, por otro, sirven, pues, para resolver el problema del hombre actual. Hay que ir hacia un socialismo de base, autogestionario, que apueste resueltamente «sobre las posibilidades creadoras de cada hombre, de cualquier hombre», implantándose en la empresa, en la producción, en el comercio, en la vida ciudadana desde el momento mismo que «la autogestión no consiste tan sólo en una cierta manera de administrar las empresas; supone más bien la exigencia en todos los dominios de la vida social de *resolver los problemas allí donde se presentan*».

La socialización, si ha de ser eficaz, ha de extenderse no sólo a la empresa, sino también a la política, la cultura y la educación.

La política no ha de limitarse a una mera técnica de acceso al poder y de conservación del mismo y la educación no debe ceñirse a la adquisición de los conocimientos teóricos y prácticos que perpetúen el estado actual de las cosas. Por el contrario, la política consiste en «una reflexión sobre los objetivos de la sociedad en su conjunto y sobre la gestión de sus diversos órganos», para lo que deben rechazarse los métodos autoritarios y buscar una participación efectiva desde la base; y en cuanto a la educación, superando los ideales de la pura competencia y rentabilidad, está llamada a despertar el espíritu de la creatividad, de la imaginación y de la crítica, para lo que será preciso introducir cambios muy profundos que afecten tanto a la finalidad como a la organización de las actividades culturales.

Para Garaudy, los cambios que exige el mundo que vivimos están presididos por el sello de la urgencia, y el proyecto renovador que el escritor francés propone, lejos de responder a un mero subjetivismo, «se enraíza en el movimiento real de las tendencias de nuestra época». La sociedad totalitaria, para la que el grupo es anterior al hombre, reposa en el pasado, mientras que la sociedad individualista se asienta en el presente. «Ninguna de las dos se funda sobre la dimensión fundamental del hombre: el futuro», lo que hace de él esencialmente un *proyecto* frente al totalitarismo, que lo convierte en *objeto*, y al capitalismo, que le transforma en un

sujeto abstracto, egoísta y competidor.

El mundo, en definitiva, sufre porque es un universo sin finalidades. No se trata de yugular el crecimiento, sino de ensalzarlo y orientarlo para que impulse el desarrollo pleno de los hombres. El mercado ha fracasado en este empeño, como también ha fallado el dirigismo gubernamental y el capitalismo anárquico. Sólo queda, como válida, la opción de un humanismo renovado que, rehaciendo el tejido social desde sus mismos cimientos, permita a cada individuo actuar con responsabilidad en todos los ámbitos de su vida individual y pública. La tarea no es fácil, pero, según Garaudy en las últimas palabras de su Manifiesto, «es posible cambiar la vida», y, ya desde ahora, debemos y podemos «comenzar a romper la lógica de un sistema que, aislándonos, nos reduce a la impotencia». De ahí, pues, que hay se requieran sobre todo las virtudes de la unidad, la cooperación y la solidaridad.

VERGÉS, JOAQUIM: *La Seguridad Social española y sus cuentas*. Editorial Ariel, 1976, 217 pp.

Sumario: NOTA PRELIMINAR.—I. Introducción.—II. Notas sobre evolución histórica de los seguros sociales.—III. Seguridad Social Española: contenido y organización.—IV. Población protegida por la Seguridad Social.—V. Características e implicaciones económicas de la Seguridad Social en España.—VI. Las cuentas de la Seguridad Social Española.—NOTA FINAL.—APÉNDICES.

En nuestro país se hace cada vez más necesario un conocimiento profundo y real de la Seguridad Social, ya que, como el autor señala en la nota preliminar, «se trata, en definitiva, de la entidad económica más importante del país, después del propio Estado».

A esta finalidad responde el libro que noticiamos, dividido en dos grandes partes claramente delimitadas. En la primera, que comprende los capítulos I al IV, Joaquim Vergés ofrece una panorámica general de lo que es la Seguridad Social, tanto en vertiente general como en su vertiente más centrada en la realidad de nuestra patria, al tiempo que traza un bosquejo de su evolución histórica, de su contenido y organización, así como describe la población protegida en España, que se resume en tres «colectivos»: población trabajadora efectivamente asegurada; población con derecho a asistencia plena, y población con derecho a pensión de la Seguridad Social.

Estos capítulos sirven de marco previo para adentrarse en la segunda parte del libro (capítulos V y VI), sin duda la más novedosa e interesante, ya que, en ella, se somete a juicio crítico el comportamiento económico de la Seguridad Social y se investiga su incidencia sobre las principales magnitudes socioeconómicas que conforman el sistema económico español. De ahí que el autor se refiera a la forma de financiación de la Seguridad Social, a sus efectos sobre la economía, a la función compensadora de las prestaciones que otorga, a sus repercusiones sobre la distribución de la renta y

el nivel de bienestar social y a su acción en el contexto general de las relaciones de producción. Y, por otro lado, hay una atención especial a las cuentas de la Seguridad Social, a su volumen y evolución con respecto al Producto Nacional y a los Presupuestos del Estado, a la utilización de los fondos ingresados, a la forma de realizarse las reservas e inversiones y a la diversa actuación de los Regímenes y Entidades que gestionan el sistema español de Seguridad Social.

A la vista de lo expuesto, es evidente que son los datos económicos recogidos en el libro y sistematizados en varios cuadros y gráficos los que constituyen la mejor aportación del autor a un tema tan actual y tan polémico como es el de la situación de nuestra Seguridad Social. Son muchas las interrogantes que, en relación con este tema, presenta la obra noticiada, por lo que, en su misma línea y dentro de su propio enfoque, se deberá seguir avanzando en el intento de clarificar y poner al día una institución tan esencial como es hoy el gran dispositivo de la Seguridad Social.

Joaquim Vergés es, en cualquier caso, consciente de la limitación de su trabajo, lo mismo por la dificultad que entraña obtener datos actuales y fiables de nuestra Seguridad Social que por la inevitable necesidad de dejar fuera de su campo de análisis diversos aspectos y temas de la previsión social española. Sólo, pues, una política informativa objetiva y amplia sobre el funcionamiento de la Seguridad Social servirá para que los estudiosos se asomen cada día con

más empeño a ella, tratando de abordar sus problemas con criterios conjuntos y con actitudes imparciales y realistas.

JIMÉNEZ, AMELIA; LINAREJOS, JULIO, y PRIETO, CARLOS: *Imagen del Directivo. Estudio sociológico sobre el alto directivo en las empresas de Madrid*. Cuadernos Universidad-Empresa, núm. 14, Madrid, 1976, 151 pp.

Sumario: Índice.—Prólogo.—Introducción.—PARTE I. El acto directivo en la empresa: El significado de la alta dirección en la empresa actual. El managerismo profesional en España.—Significado sociológico del managerismo profesional en España. La necesidad de información del directivo.—Un sondeo previo del mundo del directivo.—PARTE II. Metodología: La encuesta, procedimiento y fases.—Incidencias de respuesta al cuestionario. — Composición de la muestra y tasa de respuestas.—El cuestionario.—PARTE III. Análisis: Las grandes empresas en España.—La coyuntura económica de la encuesta.—Rasgos estructurales de las grandes empresas madrileñas.—*Status* del alto directivo.—Análisis de motivaciones.—Análisis de otras variables complementarias.—Sistemas de dirección de personal en las grandes empresas. — Apéndices: Cuadros.—Cuestionarios.—Bibliografía.

El profesor José Luis Pinillos, con el prólogo, abre la presente publicación, en la que los autores, bajo su dirección, ofrecen al lector las grandes líneas maestras que delimitan la figura del directivo que trabaja en las industrias y empresas de Madrid. La justificación del libro la dan los propios

autores con estas palabras: «No han sido tan abundantes los estudios dirigidos a desvelar la problemática de ciertas categorías de personal dentro de la empresa. Parece, pues, necesario iniciar esta tarea, y nada mejor que comenzar por el estudio del más relevante personal de la empresa moderna, los directivos», con referencia expresa, en este caso, al de los grandes complejos empresariales de Madrid.

La parte I está dedicada al análisis del fenómeno del managerismo en el actual contexto económico-industrial, primero de forma general y, después, relacionado con nuestro país. En efecto, España no es excepción a la trayectoria creciente que caracteriza el aumento de poder y de prestigio de la figura del *manager*, hasta hacer de éste un verdadero profesional en el seno de las empresas y sobre cuyo significado sociológico los autores exponen las tesis bien conocidas de J. J. Linz y A. de Miguel, por un lado, y de C. Moya, por otro.

Tras estas premisas relacionadas con la interpretación del *manager*, como prototipo de la sociedad industrial, los autores explican en la parte II la metodología seguida en su investigación sobre un total de 390 empresas, de las cuales 100 pertenecían al ámbito de los servicios y 290 al de la producción; utilizándose un cuestionario reproducido en offset de 18 páginas y 103 *items* divididos en siete bloques por orden alfabético.

En la parte III, tras unas breves consideraciones sobre el tamaño de las empresas en nuestra patria, se hace una alusión al momento económico en que la encuesta se

llevó a cabo, así como se diseñan los principales rasgos de las grandes empresas de Madrid, ateniéndose a su forma jurídica, recursos propios, agentes portadores de la propiedad económica, número de empleados, sistemas de trabajo y tipos de agentes de la dirección empresarial. Una vez descrito el marco estructural concreto en que los altos directivos desarrollan su misión, los autores entran de lleno en los epígrafes referidos a los mismos, empezando por estudiar su *status*, que vendrá delimitado por su origen social, su lugar de nacimiento y su edad; y seguidamente, con detalle, van describiendo sus motivaciones básicas, como son, entre otras, el poder, la seguridad y el ascenso, así como otras variables complementarias que ayudan a completar la visión del directivo, tales como el horario de trabajo, la dedicación a la familia, la conciencia de grupo y obstáculos principales en la realización de su tarea, para terminar con la exposición de las formas de autoridad de la dirección de las grandes empresas madrileñas.

Los autores son conscientes de que su estudio es sólo un primer intento de aproximación al mundo de la gerencia y de la dirección empresariales. Por eso, escriben que «las líneas temáticas resultantes de nuestra encuesta pueden aún ser explotadas más a fondo», si bien debe reconocerse que su aportación resulta de evidente interés para cuantos se preocupan por esta clase de temas y pretenden partir de datos y estadísticas reales para interpretar, valorar y

enjuiciar la empresa española en su vertiente de los factores humanos que la dirigen y gestionan.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO: *El problema jurídico de las sanciones administrativas*, «Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 10, julio-septiembre 1976, pp. 399-430.

Sumario: I. CONCEPTO Y CLASES.—II. EN PARTICULAR LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE AUTOPROTECCIÓN. A) Sanciones disciplinarias. B) Sanciones de la llamada policía demanial. C) Sanciones rescisorias de actos administrativos favorables. D) Sanciones tributarias.—III. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE PROTECCIÓN DEL ORDEN GENERAL. A) Concepto y justificación. B) Las sanciones de orden público.—IV. LAS SANCIONES PROPIAS DE LAS POLICÍAS ESPECIALES.—V. LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO SANCIONATORIO ADMINISTRATIVO. A) La identidad de principios con la potestad punitiva penal. a) Principio de legalidad. b) Principio del injusto típico. c) *Nulla poena sine culpa*. d) Prescripción. e) Prueba cumplida de la realidad de la conducta reprochable. B) El principio de compatibilidad entre sanciones administrativas y penas judiciales. VI. EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO. A) Principios generales. B) El procedimiento ordinario. C) En particular, el procedimiento en materia de sanciones de orden público.—VII. LAS MEDIDAS SANCIONATORIAS ADMINISTRATIVAS. A) Las clases de medidas sancionatorias y el problema de su limitación. B) Las medidas accesorias: incapacidades, comiso y responsabilidad civil derivada de la infracción. C) La efectividad de las sanciones y su impugnación jurisdiccional. *Solve et repete* y *reformatio in pejus*.—VIII. CONCLUSIÓN.

GARCÍA DE ENTERRÍA comienza su trabajo diciendo que la sanción administrativa es «un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal», consistiendo dicho mal «en la privación de un bien o de un derecho, diferenciándose de la penal por la autoridad que la impone, siendo el problema más importante el de llegar a una delimitación entre ambos conceptos.

Para resolver esta cuestión, hay que partir de una distinción básica, como es la que se da entre las sanciones administrativas que utiliza la Administración para tutelar y salvaguardar su organización y las orientadas a la defensa del orden social en general y, más ampliamente, el orden público. En las primeras, lo que se hace es «poner en marcha medios aflictivos contra los perturbadores del buen orden administrativo», por lo que, en este sentido, la potestad sancionadora de la Administración, en cuanto proyectada hacia sí misma, es «una potestad doméstica» con diversas manifestaciones.

Junto a las sanciones administrativas descritas, se sitúan las que se orientan a defender el orden social, siendo su extensión, como afirma el autor, amplísima en nuestro Derecho y dando lugar al planteamiento del gran problema de averiguar las causas por las que la Administración asume funciones sancionadoras y represivas generales que, con arreglo a nuestras Leyes Fundamentales, pertenecen en exclusiva a la autoridad judicial. Para ENTERRÍA, sólo dos razones respaldan este apoderamiento por la Administración de

facultades inherentes a los jueces y tribunales: una razón política y otra como consecuencia de la «inadecuación del sistema penal común» para hacer frente a ciertas situaciones dignas de castigo. Para el autor, ambas razones no son suficientes y, «de hecho, la adición de una y otra han llevado a nuestro sistema a una potenciación de las facultades administrativas represivas sin paralelo posible en ningún otro país de nuestra área cultural», añadiendo que «aquí radica una de las imperfecciones más graves de nuestro sistema de Estado de Derecho».

Tras algunas consideraciones sobre las sanciones en materia de orden público y las sanciones propias de policías especiales, GARCÍA DE ENTERRÍA analiza con detalle los principios que informa el derecho sancionatorio administrativo, no sin antes calificarlo como «un derecho represivo y arcaico», cargo de anacronismos y de incongruencias, pese a que la corriente jurisprudencial ha tratado, últimamente, de superar estas graves quebras y estas significativas desviaciones. Veamos en qué medida se identifican los principios de la potestad sancionadora administrativa y los de la potestad punitiva penal.

En primer lugar, aparece el principio de legalidad, que supone que no hay infracción ni sanción de tipo administrativo sin ley que las determine, a la vez que entraña la idea de que la atribución a la Administración para sancionar ha de fundamentarse en una ley formal. En segundo lugar, está el principio del injusto típico, que reclama «la delimitación concreta de las

conductas que se hacen reprochables a efectos de su sanción». En tercer lugar, surge el principio de *nulla poena sine culpa*, al postularse la concurrencia de dolo o culpa en el autor de la infracción a castigar y con la peculiaridad de que, en el Derecho Administrativo, la reprochabilidad de conductas injustas se predica tanto de personas físicas como jurídicas. En cuarto lugar, hay que mencionar el principio de la prescripción, que, aunque se acepta en algunos casos, no tiene cabida con criterio de generalidad en nuestro Derecho, y en quinto lugar, el gran litigio principio de la prueba cumplida de la realidad de la conducta reprochable que conlleva la presunción de inocencia a favor del administrado, aunque entre nosotros dicho principio encuentra dificultades ante la presunción de legitimidad de la decisión administrativa y otras presunciones que van en contra de los ciudadanos infractores.

El análisis no quedaría completo si no se incidiera en la valoración del principio de compatibilidad entre sanciones administrativas y penas judiciales. Para el autor, dicha compatibilidad se ha forjado en el seno de las sanciones administrativas genuinas, es decir, de las más arriba llamadas «de autoprotección», porque, en ellas, la acumulación a las mismas de las correspondientes penas judiciales no va contra el axioma *non bis in idem*. Pero si saltamos a las sanciones que buscan proteger el orden general, dicho axioma carece de sentido y, en realidad, dice ENTERRÍA, «implica, en efecto, legitimar un verdadero *bis in idem*,

lo que jurídicamente resulta aberrante».

Un nuevo aspecto a estudiar es el del procedimiento sancionatorio, bien en su forma ordinaria tal como lo regula la Ley de Procedimiento Administrativo, bien en particular con referencia pormenorizada al procedimiento en materia de sanciones de orden público, dentro del cual caben las polémicas sanciones «de plano»; «increíble práctica» que cuestiona «los principios de justicia más elementales al remitir a fórmulas y actitudes auténticamente medievales», puesto que se suprime un trámite tan esencial como es la llamada audiencia del interesado.

El excelente trabajo que venimos noticiando se cierra con la exposición de las medidas sancionatorias que están en manos de la Administración. La principal medida es la multa, a la que se ha venido a unir el arresto o detención personal; sanciones ambas que encierran una amplia problemática, que va desde la cuantía de las multas hasta la aplicación por la Administración de penas privativas de libertad. Hay que aludir también a medidas accesorias, como son la posibilidad de que la autoridad administrativa incapacite al sancionado para ciertas titularidades, el comiso de los instrumentos y efectos de la infracción sancionada y el tema nada trivial de la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados por la infracción. Y no se han de olvidar vertientes tan decisivas como son la ejecutividad de las sanciones, lo que enerva ciertamente el camino de su impugnación jurisdiccional; la «viciosa» práctica

de *solve et repete*, que el autor critica con dureza, y «la grosera y arcaica técnica procedimental» de la *reformatio in pejus*.

A la hora de elaborar una conclusión, ENTERRÍA afirma que «el capítulo de la actividad sancionatoria de la Administración es de los más imperfectos de nuestro Derecho público», por lo que se impone para el futuro un esfuerzo, a la vez legislativo y jurisprudencial, que rectifique una situación «que contraría abiertamente postulados elementales del Estado de Derecho».

ABELLA: *Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, S. A., Madrid, 1976, 437 pp.

Sumario: Prólogo.—Introducción. Exposición de Motivos.—I. Disposiciones Preliminares.—II. Organización Municipal.—III. Organización Provincial.—IV. Haciendas Locales.—V. Administración Provincial y Municipal.—Disposiciones Finales.—Disposiciones Transitorias.—Disposición Adicional.

La Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local es uno de los textos legales más importantes aparecidos en los últimos años en nuestro país, al incidir sobre un ámbito tan controvertido y al mismo tiempo tan decisivo como es el de las Corporaciones Locales.

Durante muchos años, la Administración Local se ha venido rigiendo por la vieja Ley de Bases de 1945, convertida en junio de 1955 en Texto Articulado, por las

correspondientes disposiciones reglamentarias y, recientemente, por una serie de normas que han ido surgiendo especialmente en el campo de las Haciendas Locales y de la Función Pública Local.

Sin embargo, la propia evolución de la sociedad española, junto a la permanencia de una legislación cada vez más desfasada, impulsaron al Gobierno a la elaboración de un nuevo texto que, por similitud a la terminología empleada en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, recibió el nombre de Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local. Esta Ley, antes de su plasmación definitiva, sufrió diversas vicisitudes y dilaciones, como también las ha sufrido el Texto Articulado de la misma, cuyo plazo de elaboración ha sido retrasado hasta el 31 de diciembre de 1977, aunque, con carácter provisional, al principio del año acabado de citar entraron en vigor las disposiciones relativas a materia financiera y fiscal.

La obra que rescensionamos viene a ser un comentario de urgencia de la Ley de Bases de 19 de noviembre de 1975, y, como se advierte en la introducción, «se trata de unas notas, aclaraciones y concordancias legislativas, avance sin duda del comentario extenso de que será objeto el Texto articulado». La sistemática del libro se ciñe a la de la Ley, de forma que se sigue el orden de la misma mediante una transcripción previa del artículo o disposición respectivos para, a continuación, incluir algunas glosas y establecer correlaciones con la normativa anterior a fin de destacar más las analogías y diferencias entre la legislación

anterior y la nueva. En este sentido, especial valor interpretativo cobran las citas de las discusiones habidas en la Comisión de las Cortes, así como de los discursos de las personalidades que, de una forma u otra, más han influido en la trayectoria del Estatuto de Régimen Local.

El libro, sin contener un planteamiento teórico profundo, pues no parece ser ése su fin predominante, ayudará a los que lo lean a conocer mejor, y con más elementos de juicio, el significado del Estatuto que en sus páginas se analiza. La alusión a la normativa anterior, la aportación de algunos comentarios para la comprensión adecuada de los temas y la opinión recogida de los autores del Estatuto contribuirán a que la obra noticiada sea provechosa para quienes se acerquen hasta ella.

VILLARD, PIERRE: *Histoire des institutions publiques de la France (de 1789 a nos jours)*. Memento Dalloz. Paris, 1976, 159 pp.

Sumario: INTRODUCCIÓN DE LAS REFORMAS A LA REVOLUCIÓN (1749-1789).—Capítulo I. El absolutismo monárquico. Capítulo II. Las reformas (1749-1789).—PRIMERA PARTE: LA REVOLUCIÓN (1789-1799).—TÍTULO I: LOS ESQUEMAS ADMINISTRATIVOS. Capítulo I. El poder ejecutivo. Capítulo II. La función pública. Capítulo III. La administración local.—TÍTULO II: LOS GRANDES SERVICIOS PÚBLICOS. Capítulo I. La justicia. Capítulo II. Las finanzas. Capítulo III. La defensa. Capítulo IV. Las instituciones religiosas.—SEGUNDA PARTE: EL CONSULADO Y EL IMPERIO (1799-1815).—TÍTULO I: LOS ESQUEMAS

ADMINISTRATIVOS. Capítulo I. El gobierno. Capítulo II. La función pública. Capítulo III. La administración local.—TÍTULO II. LOS GRANDES SERVICIOS PÚBLICOS. Capítulo I. La justicia. Capítulo II. Las finanzas. Capítulo III. La defensa. Capítulo VI. Las instituciones religiosas.—TERCERA PARTE: LA EVOLUCIÓN DESDE 1.815 A NUESTROS DÍAS.—TÍTULO I: LOS ESQUEMAS ADMINISTRATIVOS. Capítulo I. El poder ejecutivo. Capítulo II. La función pública. Capítulo III. La administración local.—TÍTULO II. Capítulo I. La justicia. Capítulo II. Las finanzas. Capítulo III. La defensa. Capítulo IV. Las instituciones religiosas.

La presente obra, dirigida esencialmente a estudiantes universitarios, sin perjuicio de contar con otro tipo de destinatarios, tiene como finalidad presentar una visión histórica de la Administración francesa y, más ampliamente, de las instituciones públicas de Francia.

Tras una introducción, en la que el autor analiza la situación anterior a la Revolución de 1789, exponiendo los elementos favorables y desfavorables al absolutismo, así como algunas reformas efectuadas en esta fase, pasa a describir las principales características del período que abarca la Revolución de 1789. Las incidencias de ésta sobre el poder ejecutivo (durante la monarquía constitucional, la convención y el directorio), sobre los funcionarios y su régimen legal, sobre las corporaciones locales, sobre los más importantes servicios públicos, como la justicia, la hacienda pública, la defensa y las instituciones religiosas que conocieron «las conmociones más profundas», son estudiadas con minuciosidad y dentro de un esquema expositivo en

el que brillen la claridad, el orden y la precisión.

La segunda parte, siguiendo las pautas de la primera, está dedicada a la época del Consulado y el Imperio, entre los años 1799 y 1815. El Gobierno pasa a ser el eje central del poder ejecutivo, y en él, como señala PIERRE VILLARD, se concentra el espíritu de todas las instituciones. Por su parte, la función pública, bajo el impulso de Napoleón, alcanza unos perfiles nuevos, que hacen de ella un ámbito sometido a principios de un gran rigor militar, «que los tiempos posteriores sólo han atenuado»; en la Administración local nacen las coordinadas organizativas que todavía hoy perduran; y en cuanto a los servicios públicos más significativos, también quedan sometidos a profundas transformaciones, destacando las tareas de codificación que alumbró textos legales, que son «monumentos legislativos» de excepcionales cualidades.

La tercera parte, que hace referencia a la evolución seguida en Francia desde 1815 hasta hoy, es la más extensa del libro y obviamente resulta de una mayor por menorización a la hora de abordar la trayectoria que han protagonizado las diversas instituciones francesas. Terminología y concepciones más cercanas a la mentalidad actual son empleadas por el autor al hablar del Consejo de Ministros, el presidente del mismo, el Consejo de Estado, los Ministerios, el estatuto de la función pública con sus varias manifestaciones en lo que atañe a la carrera, el reclutamiento y la situación moral y material de los servidores estata-

les, la dialéctica centralización-descentralización en el área local, el surgimiento y consolidación de la idea de región, la organización judicial, las reformas del sistema fiscal, el presupuesto, la modernización de las Fuerzas Armadas y, finalmente, las relaciones entre la Iglesia y el Estado.

El libro, en conjunto, resulta un instrumento útil para investigar los antecedentes de las grandes instituciones francesas y para no perder el sentido de la perspectiva histórica a la hora de enjuiciar y valorar aquéllas; dado que, como se advierte en el prólogo, el conocimiento del pasado y la vinculación al mismo son más necesarias en el dominio de las instituciones públicas que «consecuencia directa de la evolución».

DE ESTEBAN, JORGE, y otros: *El proceso electoral*. Editorial Labor, Barcelona, 1977; 384 pp.

Sumario: Nota preliminar.—INTRODUCCIÓN: I. La razón de las elecciones, por Jorgen de Esteban.—PRIMERA PARTE: ESTRUCTURA DEL PROCESO ELECTORAL. II. Los conceptos generales, por Jorgen de Esteban. III. El cuerpo electoral, por Miguel Satrústegui. IV. El marco territorial de las elecciones, por Miguel Satrústegui. V. La organización de los candidatos, por Luis López Guerra. VI. Desarrollo y resultado de las elecciones, por Eduardo Espín Templado.—SEGUNDA PARTE: LOS SISTEMAS ELECTORALES COMPARADOS. VII. Introducción, por Jorge de Esteban. VIII. El modelo del sistema uninominal a una sola vuelta: el caso inglés, por Eduardo Espín Templado. IX. El sistema mayoritario a

dos vueltas: el caso de Francia, por Francisco Javier García Hernández. X. El modelo del sistema proporcional: el caso italiano, por Francisco Javier García Fernández. XI. El modelo de un sistema cuasimixto: el caso alemán, por Jaime Nicolás.—TERCERA PARTE: EL CASO ESPAÑOL. XII. La perspectiva histórica, por Santiago Varela. XIII. La perspectiva actual: algunas notas sobre el caso español, por Luis López Guerra. XIV. Conclusión general, por Jorge de Esteban.—Apéndice I. Entre la Ley para la Reforma Política y la Ley Electoral: análisis del referéndum de 1976, por Jorge de Esteban y Luis López Guerra.—Apéndice II. Diccionario electoral de urgencia, por Eduardo Espín Templado y Francisco Javier García Fernández.

La presente obra va dirigida esencialmente a los ciudadanos españoles que, tras un largo paréntesis histórico, se aprestan a lograr para el país una normalización democrática, cuya manifestación más significativa son, sin duda, las elecciones generales. De ahí que JORGE DE ESTEBAN, en la nota preliminar, califique al libro de «coyuntural», orientado al «lector español medio no especializado» y escrito «con sencillez» y espíritu didáctico, no exento del necesario «rigor científico que debe presidir toda obra seria».

Bajo la dirección de JORGE DE ESTEBAN, profesor agregado de Derecho Político de la Universidad Complutense de Madrid, un grupo de profesores de esta disciplina han aportado su esfuerzo personal a la tarea de confeccionar un libro «educativo», en el que se conjuguen, junto a la visión singularizada de cada uno de los miembros

del equipo investigador, la coherencia y globalidad en el planteamiento y exposición de los problemas en torno al proceso electoral.

JORGE DE ESTEBAN, como base de trabajo, se refiere inicialmente a la razón de ser de las elecciones, dado que «la legitimidad del Poder descansa, respecto a las sociedades democráticas occidentales, en la existencia periódica de unas elecciones libres»; justificándose la realización de éstas, como mal menor, para obtener la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, en factores de índole sociológica y política.

La primera parte está dedicada al análisis del proceso electoral, desarrollando cada uno de los autores diversos aspectos, como son el cuerpo electoral, «formado por el conjunto de ciudadanos que tienen derecho a votar»; el marco territorial, que «posee una especial importancia», puesto que influye de modo muy sustancial en el resultado de las elecciones; la organización de los candidatos, con triple respuesta a tres problemas, como son el de quiénes se pueden presentar, cómo lo han de hacer y cómo se efectúa la campaña electoral, y el desarrollo y resultado de la elección.

La segunda parte se refiere a los sistemas electorales vigentes en algunos países y que, como dice JORGE DE ESTEBAN, «son un modelo de cada tipo en concreto». En este sentido, los sistemas objeto de estudio son el mayoritario, el proporcional y el cuasi-mixto, que «intenta precisamente compaginar ambos criterios (el de la justicia

y el de la eficacia) en la medida de lo posible».

La tercera parte incide en el caso español con una perspectiva histórica en la que se contraponen las *etapas liberales*, que van desde las Cortes de Cádiz hasta la guerra del 36, y el *periodo autoritario* del régimen nacido en julio del año citado, para seguidamente situarse en una perspectiva actual, desde la que se valoran algunas de las principales opciones en materia electoral que, hoy, se dan en la sociedad española, si bien nuestro momento político no es el más propicio «para formular profecías o juicios anticipatorios».

Antes de cerrarse el libro que noticiamos con dos apéndices sobre el referéndum de 1976 y el significado de los términos electorales más utilizados, JORGE DE ESTEBAN esboza brevemente una conclusión general, indicando que no es suficiente la existencia de elecciones libres periódicas para que se pueda hablar de democracia, dado que no es admisible sostener que las elecciones sean «el único requisito» para el funcionamiento y la implantación de aquélla. Varias condiciones han de acompañar a toda elección, incluidas tanto las realidades a nivel de Estado como las que se llevan a cabo en otras instituciones de la sociedad, para que cumpla «su función legitimadora»: se ha de adoptar un sistema conveniente de división territorial, forma de escrutinio de los votos, control de las votaciones e igualdad para los ciudadanos mayores, por lo menos de dieciocho años; se ha de reconocer un «pluralismo total» para que entren en juego todas las opciones ideológi-

cas, a la vez que se han de garantizar los derechos y libertades fundamentales y, asimismo, igualdad de oportunidades para la expresión de todas las tendencias; y, por último, se han de suprimir las desigualdades entre los hombre en lo económico-social y controlar el poder financiero de unos grupos respecto a otros.

DE ESTEBAN, JORGE, y LÓPEZ GUERRA, LUIS: *La crisis del Estado franquista*. Editorial Labor, Barcelona, 1977, 236 pp.

Sumario: I. Introducción.—II. El marco de la crisis.—III. El cambio en la sociedad: 1960-1975.—IV. La falta de una racionalización política.—V. La falta de capacidad de integración del Estado.—VI. Las manifestaciones inmediatas de la crisis del Estado.—VII. La crisis global de una forma de Estado.—VIII. Los condicionamientos cara al futuro.—IX. Conclusiones.

Los autores se enfrentan a la tarea de interpretar la crisis de las instituciones políticas españolas, a raíz de la muerte del General Franco, partiendo de la idea de que nuestro país ha carecido de un Estado fuerte, enérgico y suficiente para hacer frente a los retos dimanantes de la sociedad. Por eso, cabe afirmar que «la crisis española de hoy sería la crisis de un Estado insuficiente, heredado de épocas pasadas, que no consiguió remozarse a pesar de sucesivos intentos (1812, 1868, 1931) y que a fines de 1975 se mostraba ya claramente incapaz de encuadrar a una realidad social el cambio

acelerado ni de resolver sus problemas económicos, educacionales, políticos o internacionales. En este sentido, puesto que los orígenes de los males se sitúan más allá de la guerra civil y se remontan a fases anteriores de nuestra historia, más que ante una crisis de Régimen estamos ante una verdadera crisis de Estado.

Reduciendo la mirada a los últimos cuarenta años, tomando como punto de partida la guerra civil, en la que cristaliza una forma autoritaria de Estado, la característica del período comprendido entre 1936 y 1975 ha sido *la eliminación del compromiso y de la tolerancia como métodos políticos*, por lo que nuestra contienda no acabó en una *situación de compromiso*, sino en una *situación de dominación*. El Régimen surgido de esta situación, a juicio de los autores, se ha venido caracterizando: primero, por *la determinación de romper con los antecedentes políticos* de la Restauración y la República; segundo, por *la forzada desaparición política de los elementos disidentes*, y tercero, por *la creación de un clima intelectual* tendente a distanciar los elementos de la cultura modernizante y tradicional.

Por su parte, la sociedad española, sometida a un proceso incesante de cambio en lo económico, lo social, lo cultural, no ha encontrado el aparato estatal adecuado a sus exigencias de crecimiento y desarrollo, sino que ha sido conducida por una forma de Estado propia del siglo XIX.

El Estado español de los últimos años, en efecto, ha carecido de la debida racionalización cons-

titucional al contar con unas Leyes Fundamentales ambiguas y confusas, la Iglesia ha pasado a ser un factor determinante de la vida social y, en lo económico, la falta de racionalidad ha sido igualmente indiscutible, como lo demuestra el anacronismo y debilidad de nuestro sistema fiscal, dado que «la estructura tributaria actual responde, sin duda, a los intereses de unos sectores que vencieron en la guerra civil»; hasta el extremo de que los autores afirman que «España sigue siendo un país subdesarrollado en lo que se refiere a la redistribución de los ingresos».

Además de su falta de racionalización, nuestro Estado ha sido incapaz de integrar socialmente a las fuerzas en juego y de encauzar los enfrentamientos interclases; y ello porque han existido y existen diferencias sociales considerables, no paliadas por la actuación del Estado, y porque no han existido cauces para formular reivindicaciones de los diversos sectores sociales, *dentro de la legalidad del Estado*. Como también ha sido impotente para resolver las tensiones regionales muy vivas en nuestra patria, ya que entre nosotros «el problema regional no es utópico, sino que responde a condicionamientos profundos, consecuencia de una sucesión histórica de errores políticos centralistas».

De la convergencia de estos dos datos, la falta de racionalización y la incapacidad integradora del sistema surgen consecuencias inmediatas de todos conocidas y que se sintetizan en *el deterioro de la convivencia ciudadana*. De ahí el

aumento de la violencia pública, el incremento de los escándalos fraudulentos, la intensificación del problema universitario y las derivaciones múltiples de la deficiente situación económica.

El reto que se le presenta a la sociedad española es alumbrar un modelo de *Estado moderno*, que sea *racional, eficaz, social, democrático e integrador*. Estas cualidades han de adornar al aparato estatal para plegarse a las exigencias del desarrollo económico-social del país y para armonizar con el estadio actual de su evolución. Y el que ello se logre dependerá de los condicionamientos, internos y externos, que habrá que tener en cuenta y superar a fin de lograr la plena normalización política y social de España.

La conclusión final que formulan Jorge de Esteban y Luis López Guerra, como síntesis de los planteamientos y enfoques expuestos a lo largo de su libro, es que «la situación de crisis en que nos encontramos no es la de un mero cambio de instituciones políticas ni, exclusivamente, el paso del autoritarismo a la democracia». El problema es mucho más profundo y, por lo mismo, la solución no se presenta ni cómoda ni inmediata.

MAHILLO SANTOS, JUAN: *La función pública local española y sus problemas actuales*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1976, 550 pp.

Sumario: Introducción. — PARTE PRIMERA: PROBLEMAS GENERALES. Capítulo I: Mosaico del personal de las

entidades locales. Capítulo II: ¿Defuncionarización de la función pública local? Capítulo III: Puesto de trabajo: Técnicas de análisis, descripción, determinación, clasificación y valoración del mismo. Capítulo IV: Las plantillas orgánicas. — PARTE SEGUNDA: PROBLEMAS ESPECÍFICOS DE LOS FUNCIONARIOS DEL GRUPO DE ADMINISTRACIÓN GENERAL. Capítulo I: Ordenación y clasificación de los funcionarios de carrera en la administración local española. Capítulo II: Problemas específicos de los funcionarios técnicos de administración general. Capítulo III: Problemas específicos de los funcionarios administrativos de administración general. Capítulo IV: Problemas específicos de los funcionarios auxiliares de administración general. Capítulo V: Problemas específicos del subgrupo de subalternos de administración general.

El libro, que tiene su base en la tesis de diplomado en Administración Local de Secretario de Primera Categoría presentada por el autor, es el primer volumen de un trabajo más amplio titulado de la misma forma que la obra que noticiamos. La muerte privó a Mahillo Santos, especialista en temas locales, de rematar su propósito, y el Instituto de Estudios de Administración Local ha querido publicar la parte redactada por el autor, que es la que vamos a reseñar, a fin de dar a conocer las opiniones y de divulgar el pensamiento de un hombre que, desde los más diversos puestos, ha servido permanentemente los intereses de la vida local española.

La obra, premio «Instituto de Estudios de Administración Local», presenta dos partes claramente deslindadas entre sí. En la pri-

mera de ellas, cada capítulo, en frase del autor, «aborda una *cuestión muy concreta*» que es examinada «a la luz de la doctrina, de la historia y del momento actual, aunque con *perspectiva de futuro*». Así, sucesivamente, se van analizando el personal que sirve en los entes locales «dentro de los principios de multiplicidad y variedad» imperantes en los mismos; la situación creada por la creciente desfuncionarización de la función pública local, que, a juicio de Mahillo Santos, «es un mal que hay que atajar» y cuyo origen se encuentra en causas diversas, «no siempre justificadas», y la temática, cada vez más actual, del puesto de trabajo y cuanto con él se relaciona y de las plantillas orgánicas, especialmente en lo que se refiere a la fijación de la plantilla-tipo de cada corporación, teniendo en cuenta su volumen de actividad y el número y clases de puestos de trabajo que se requieren.

En la segunda parte son objeto de atención los problemas que caracterizan a los diversos tipos de funcionarios locales. Tras un capítulo previo, en el que se estudia la clasificación y ordenación de los funcionarios de carrera, partiendo de la idea de que en el ámbito local predominan más las plazas o puestos de trabajo que los cuerpos propiamente dichos, Mahillo Santos desarrolla en capítulos sucesivos los principales aspectos de los subgrupos de funcionarios —técnicos, administrativos, auxiliares y subalternos— que integran el Grupo de Administración General frente a los que forman el Grupo de Administración

Especial. Con numerosos cuadros, con aportación de datos, con clasificaciones de variada índole, el autor va exponiendo las cuestiones inherentes a cada uno de los subgrupos citados, utilizando un esquema bastante uniforme, en el que se incluye el concepto del funcionario respectivo, su evolución histórica y realidad presente, la forma de ingreso, los puestos de trabajo que ha de ocupar y el conjunto de medidas dictadas para integrar a los funcionarios en los nuevos subgrupos.

Como se indicó más arriba, la tarea del autor de completar el presente volumen con otros posteriores quedó truncada, si bien en la introducción se señala que, continuando la metodología empleada en aquél, los temas a abordar en fase posterior eran los problemas de los funcionarios de la Administración Especial, los de los Cuerpos Nacionales, el Régimen Económico de los empleados locales, la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local, para finalizar con un estudio sociológico de la función pública local. De haberse llevado a buen término este ambicioso plan, ciertamente hubiéramos contado con un compendio de *todos* los problemas que hoy más preocupan a *toda* la función pública local.

VALDÉS DAL-RE, FERNANDO: *Las Comisiones paritarias de los convenios colectivos*. «Revista de Política Social», núm. 109, enero-marzo 1976, pp. 55-90.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN.—III. CONFIGURACIÓN

JUDICIAL: 1. El pacto de constitución de las Comisiones paritarias y el contenido del convenio colectivo. 2. Comisiones paritarias y metodología de la negociación colectiva.—IV. RÉGIMEN JURÍDICO: 1. Estructura. 2. Funciones: 2.1. Aplicación del convenio. 2.2. Interpretación general. 2.3. Actuación en conflictos colectivos: a) Origen de la atribución funcional. b) Extensión de la competencia. c) Naturaleza del acuerdo resolutorio. 2.4. Actuación en conflictos individuales. 2.5. Otras funciones. 3. Procedimiento.

Dos son los niveles a considerar a la hora de aplicar los convenios colectivos: el de la autotutela colectiva y el de la heterotutela estatal en el doble ámbito administrativo y judicial. Aunque la tipología de la autotutela colectiva, entendiéndola por ésta «la posibilidad que tienen los grupos profesionales de remover aquellos obstáculos que puedan paralizar la actuación de las reglas jurídicas por ellos puestas, sin necesidad de recurrir a la intervención directa del Estado», es muy variada en orden a los instrumentos que puede utilizar, cabe reducirla esencialmente a las acciones directas —la huelga— o a la implantación de órganos destinados a cumplir misiones de declaración de derecho, composición de conflictos y aplicación de sanciones.

Precisamente uno de los órganos más usuales es el de las Comisiones que interpretan y aplican los convenios colectivos y respecto de las cuales el autor, al hilo de la vigente normativa española, analiza su génesis y evolución; el encuadramiento del pac-

to que da lugar al nacimiento de la Comisión paritaria en el marco jurídico-formal del convenio; el modelo de negociación colectiva imperante entre nosotros, que Valdés Dal-Re califica de «estático», aunque la consagración legal de las Comisiones paritarias ha abierto las puertas del modelo dinámico, con lo que dichas Comisiones «pueden constituir un incipiente procedimiento de negociación permanente»; y la estructura, funciones y procedimiento de aquéllas, indicando sus peculiaridades y singularidades con arreglo a la legislación de nuestra patria.

A juicio del propio autor, dos son las ideas básicas que conviene retener como culminación de su trabajo. La primera es que, en el momento actual de la negociación colectiva en España, las Comisiones que la posibilitan suponen «una nada desdeñable alternativa dinamizadora de la autotutela colectiva». Y la segunda es que el régimen legal de las Comisiones paritarias es el mejor reflejo de «las tensiones y contradicciones en que se debate la autonomía colectiva en nuestro ordenamiento». «Datos de base éstos —concluye— para efectuar una valoración crítica de la institución.»

OJEDA AVILÉS, ANTONIO: *El concepto legal de invalidez en el Régimen General de la Seguridad Social*. «Revista de Política Social», núm. 109, enero-marzo 1976, pp. 10-53.

Según el autor, la protección de la invalidez en el ámbito de la

Seguridad Social ha provocado siempre «hondas polémicas», hasta el punto de que ha pasado a ser «el tema favorito» de nuestros investigadores y especialistas en esta clase de cuestiones.

Históricamente hablando, son varias las líneas histórico-normativas que convergen para definir la invalidez, y para conocer el momento legislativo actual se requiere comprender diversas dimensiones del problema. Los caracteres generales de la invalidez provisional y permanente son tales que permiten diferenciarlas de otras situaciones protegidas por la Seguridad Social; y, en este sentido, en principio «la invalidez se nos aparece como una situación patológica objetivada, sobrevenida e involuntaria», aunque, como afirma el autor, en nuestro Derecho positivo, la invalidez, si bien resulta patológica, objetiva e involuntaria, no consta su carácter sobrevenido.

Por lo que se refiere a la diferencia entre la invalidez provisional y la invalidez permanente, junto al criterio de la permanencia de las lesiones invalidantes se encuentra el criterio «más pragmático» de establecer un plazo fijo para pasar de la invalidez provisional a la permanente. Entre nosotros se acepta la primera de las soluciones citadas, es decir, la de la permanencia, pero, a la vez, «a manera de válvula de seguridad», se consagra un plazo fijo máximo y la posible revisión de las incapacidades.

En la actualidad, los grados de la invalidez permanente reconocidos por la Ley General de Seguridad Social de 1974 son cinco: parcial y total para la profesión habitual, total cualificada, absoluta para todo trabajo y gran invalidez. Ojeda Avilés, prescindiendo de otros planteamientos, analiza tan sólo los criterios de valoración de los citados grados que sintetiza en el criterio fisiológico, el profesional y el socio-económico. En nuestro país, mientras este último sirve para apreciar la invalidez total cualificada, el profesional es el aplicable para estimar la parcial, total y absoluta.

A la hora de formular algunas conclusiones finales, el autor indica cómo el concepto de la situación que nos ocupa ha sufrido una «importante evolución», impulsada sobre todo por la doctrina jurisprudencial y la sistematización legal de la Seguridad Social desde 1963. Recuerda que la jurisprudencia está empezando a admitir la llamada invalidez psicológica o psicosis de renta, así como las lesiones preexistentes cuando, por agravación paulatina, lleguen a ser invalidantes después del aseguramiento. «Asistimos actualmente —añade— a un proceso de minimización de la responsabilidad del asegurado en la producción de las lesiones», sosteniendo, por último, la conveniencia de mantener la pervivencia de la incapacidad laboral transitoria y la invalidez provisional y de ir hacia la implantación del criterio socio-económico como el único para valorar los diversos grados de la invalidez.

GALA VALLEJO, CÉSAR: *Filiación ilegítima en el sistema español de la Seguridad Social*. «Revista Iberoamericana de Seguridad Social», núm. 1, 1977, enero-febrero, pp. 11-19.

Sumario: Introducción. — Progresismo legislativo.—Experiencia española.—1. En la asistencia sanitaria. 2. En las prestaciones por muerte y supervivencia.—3. En las asignaciones familiares.—4. En la asistencia a los subnormales.

Según el autor, la filiación es «una investidura legal» y, en cuanto a sus consecuencias jurídicas, sólo tiene interés aquella forma de filiación que sea reconocida y declarada por el Derecho.

Históricamente, frente a épocas en las que era terminante la distinción entre filiación legítima e ilegítima, hoy tal diferencia va estrechándose y reduciéndose tanto en los textos de ámbito universal como en la normativa de los respectivos países.

Por lo que respecta a España, dice Gala Vallejo, «el avance más notorio hacia la equiparación de los hijos ilegítimos a los legítimos se produce precisamente en el Sistema de la Seguridad Social», que ha logrado eliminar, a la hora de fijar las prestaciones, servicios sociales y asistencia social, «toda discriminación, con la finalidad de otorgar los mismos beneficios a unos y otros hijos».

Este proceso de equiparación de los hijos legítimos e ilegítimos se inició con la Ley de Seguridad Social de 21 de abril de 1966, al tratar de las asignaciones familiares por nacimiento de cada hi-

jo, continuando la misma trayectoria la Ley de 19 de junio de 1971 de Protección a las Familias Numerosas y consolidándose la transformación con las Leyes de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen General de 21 de junio de 1972 y la General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974.

En el orden práctico y real, la acción protectora en favor de los familiares del titular del derecho, vinculados al mismo por lazos de parentesco ilegítimo, se manifiesta en la asistencia sanitaria, las prestaciones por muerte y supervivencia, las asignaciones familiares y la asistencia a los subnormales. Por tanto, con el autor cabe concluir que el propósito de nuestra Seguridad Social «es claro y definido», ya que se trata de «avanzar cada vez más en el camino de extender los beneficios de la Seguridad Social a todos los miembros de la comunidad española, sin discriminación alguna y sin consideración a la naturaleza legal de su filiación».

CHAPERON - DAVIDOVITCH, ELIZABETH: *Les instruments de la planification urbaine*. «La Documentation Française, Notes et Etudes Documentaires», núms. 4.334-4.335, 16 noviembre 1976, 44 pp.

Sumario: Introducción. — ¿QUIÉN PLANIFICA Y CÓMO?: Partes interesadas. Sus modos de intervención.— EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA PLANIFICACIÓN URBANA: Los textos en materia de urbanismo. Las operaciones de urbanismo o el urbanismo operacional. La financiación de la pla-

nificación urbana.—HACIA UNA PLANIFICACIÓN RACIONAL: Necesidades y datos de información utilizados. Informática y planificación urbana.— Conclusión: Balance de las experiencias de la planificación urbana. Bibliografía.

El tema de la planificación urbana pasa por ser hoy uno de los más complejos a la hora de aclarar las partes que intervienen en el mismo, la legislación aplicable a cada supuesto concreto, las incidencias que cualquier decisión en la materia desencadena sobre los demás aspectos de la vida social. A clarificar esta situación, con referencia a Francia, está dedicado el trabajo que noticiamos escrito por Elisabeth Chaperon-Davidovitch, diplomada en Estudios superiores de Derecho Público-Ciencia Política y en el tercer ciclo de urbanismo por la Fundación Nacional de Ciencias Políticas.

La autora, en la introducción, precisa el objeto de su estudio, así como el sentido de algunos vocablos corrientemente utilizados, tales como urbanización, urbanismo y planificación urbana, para seguidamente interrogarse sobre el fenómeno del crecimiento urbano en nuestro siglo y sobre las influencias que ha ejercido el llamado «urbanismo progresista».

El primer capítulo pretende dar respuesta a la pregunta de quién planifica y cómo lo hace. En primer término, pues, hay que fijar las partes actuantes, tales como la Administración Central, las sociedades y establecimientos públicos especializados en urbanismo, el

municipio y diversos organismos de estudio al servicio de la Administración. En segundo término, una vez delimitados los sujetos que intervienen en el proceso planificador de un modo directo (por lo que quedan fuera todos los que llevan a cabo misiones de ordenación territorial y urbana en sentido muy amplio, tales como la Comisaría General del Plan y la Delegación para la ordenación del territorio y la acción regional), se trata de especificar sus formas de actuación, que se reducen a tres: realización directa de las operaciones de urbanismo por la colectividad local; realización por delegación, a cargo de un «*amenageur*», que puede ser una sociedad de economía mixta o bien un establecimiento público o privado; y realización por los propietarios, apelando a varias fórmulas posibles.

El segundo capítulo se relaciona con el marco institucional de la planificación. Dado que la normativa aplicable «constituye un verdadero bosque» y resulta complicado penetrar en ella, se impone intentar una clasificación en diferentes categorías. Así, debe tocarse el punto de los textos aplicables, el contenido del urbanismo operacional y sus principales y más conocidas realizaciones y, asimismo, la problemática de la planificación urbana, que abarca tanto el equilibrio financiero de la operación como lo relativo a la tesorería propiamente dicha.

El tercer capítulo está dedicado a la planificación racional y los caminos para lograrla, partiendo de la base de que «el fenómeno urbano es de una tal complejidad

que su análisis y su orientación suponen la utilización de «métodos científicos precisos», por lo que «los métodos de aproximación artesanales o artísticos se han vuelto netamente insuficientes». En cuanto a las necesidades de información, son esencialmente de dos órdenes: las de estudio y las de gestión; y en lo que concierne a los datos que se utilizan, su insuficiencia es manifiesta, ya que tan sólo se recurre a censos, encuestas, sondeos y ficheros administrativos. De ahí que haya que introducir la informática como el instrumento más propicio para obtener la información deseada y verificar los cálculos y combinaciones que el moderno urbanismo requiere.

A la hora de trazar un balance de la situación en Francia, para la autora la conclusión no es optimista, ya que la planificación se ha hecho de forma desordenada, las estructuras político-administrativas no son las más adecuadas, los Cuerpos de funcionarios colocan trabas para impedir la aparición de medidas renovadoras y los municipios se sienten incapaces de hacer frente a las nuevas exigencias. «La planificación urbana —concluye— no está más que en sus comienzos, al menos en Francia, y la justa posición de términos que la componen es muy reciente.»

Varios cuadros y gráficos, así como una bibliografía al final del trabajo, contribuyen a incrementar su interés y la utilidad que el mismo tendrá para cuantos se interesan por este tipo de conocimientos y por todas las discipli-

nas que, de una manera o de otra, se relacionan con el urbanismo.

LEBER, GEORGE: *Libertad y propiedad*. «Revista de Política Social», núm. 112, octubre-noviembre 1976, pp. 5-18.

Sumario: 1. Evolución y extensión de la propiedad.—2. La política de rentas, base de la paz social.—3. Libertad y propiedad en la relación empresa-trabajo.—4. Salarios y propiedad, fundamento de una política social.

Uno de los problemas capitales de nuestro tiempo es el de la distribución justa de la propiedad y de los bienes. El reparto actual es contrario a los principios de la justicia social y amenaza, debido a las desigualdades existentes, la paz en los países de Occidente. Porque la realidad es que hoy grandes sectores de la población permanecen al margen del acceso a la propiedad, los bienes privados y el capital, lo que demuestra la ineficacia de la política salarial convencional y, en general, de cuantas medidas se han pretendido implantar para lograr una nueva distribución del producto social.

Para las naciones de Occidente, las opciones que se les ofrecen son dos: la primera, conformarse con la situación presente y aceptar como válido que una minoría reúna propiedades y bienes a costa del resto de los ciudadanos; y la segunda, pasar de una política salarial de cuño antiguo a una nueva política rentística, «que no sólo le facilite al traba-

jador una participación en la oferta creciente del mercado con un salario consumible también creciente, sino que se le ofrezca asimismo la posibilidad de participar en la creación de capital y bienes por la economía nacional». De no apostar por esta segunda solución, quedará amenazado el orden liberal de Occidente y, además, se irá imponiendo la ideología comunista, contra la que no es suficiente el mero empleo de armas, sino que sólo puede ser contrarrestada con otra ideología en consonancia con las exigencias del hombre moderno. Por eso, a juicio del autor, «si queremos mantener alejado permanentemente de nosotros al comunismo revolucionario, tendremos que superar el capitalismo conservador» mediante la consa-

gración de fórmulas que aseguren a todos los súbditos la posesión simultánea de la libertad y de la propiedad. «Nuestra sociedad liberal sería entonces más sólida y más duradera».

Para llevar adelante estos ideales renovadores, no es adecuado que sea el Estado el que asuma la misión de repartir mejor los capitales, bienes y propiedades, como tampoco lo es que sean los mismos ciudadanos los que resuelvan el problema. «La solución que yo considero practicable es, pues, —afirma Georg Leber—, la siguiente: la concertación de acuerdos tarifarios entre las federaciones patronales y los sindicatos», tal como ha hecho el Gobierno alemán occidental con diversos proyectos legislativos para expansión y difusión de la propiedad.

