



KUTA, TADEUSZ: *L'Administration en Republique populaire de Pologne*. Institut International d'Administration Publique, Editions Berger-Levrault, París, 1976, 94 pp.

Sumario: I. LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN RPP: A. Evolución del Derecho Administrativo. B. Fuerzas motrices de la civilización contemporánea. C. Condiciones históricas.—II. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.—III. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN RPP: A. Precisiones terminológicas. B. Principios fundamentales constitucionales y de organización de la Administración del Estado socialista. C. La estructura de los órganos centrales de la Administración del Estado. D. La estructura de los órganos locales de la Administración del Es-

tado. E. Las organizaciones sociales que ejercen funciones de la Administración del Estado. F. La organización de las empresas y de los establecimientos del Estado.—IV. LAS FORMAS DE ACCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO: A. Introducción. B. Las formas jurídicas de la acción administrativa. C. Las acciones no normativas de la Administración.—V. EL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN: A. El papel del personal cualificado en la Administración contemporánea. B. La evolución de la política de personal en la Administración del Estado de la RPP. C. Análisis de las relaciones de servicio en la Administración. D. Perspectivas de perfeccionamiento de la política de personal en el seno de la Administración del Estado. VI. EL CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS EMITIDOS POR LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN: A. Principios preliminares. B. El control parlamentario. C. El control ejercido por el Estado. D. El control social.

E. Las inspecciones especiales. F. El control ejercido por el Ministerio Público. G. El control bancario. H. El control por la vía del arbitraje. I. El control judicial. Bibliografía.

Dentro de la colección *Encyclopedie administrative*, publicada por el Instituto Internacional de Administración Pública y que comprende monografías sobre la Administración de los diferentes Estados, una de las últimamente aparecidas es la relativa a la República Popular de Polonia y que ahora noticiamos.

El autor, Tadeusz Kuta, presenta una panorámica esencialmente descriptiva sobre la configuración y el funcionamiento de la Administración polaca arrancando de los principales factores que han condicionado la evolución del Derecho administrativo en esta nación, así como de la naturaleza y enumeración de sus fuentes cuyos rasgos principales son su diversidad y su origen de una única y misma Administración.

Otro aspecto tratado por el autor es la organización administrativa propiamente dicha. Los principios constitucionales que orientan la acción del Estado socialista polaco son el papel dirigente del partido, el centralismo democrático, la legalidad socialista y la acción planificada de la Administración. Y por lo que respecta a la estructura de sus órganos centrales van desde el Consejo de Ministros hasta los ministros y los correspondientes Ministerios en número de veintiséis incluida la Comisión del Plan, pasando por el presidium del Gobierno, el presidente y vicepresidentes del Consejo de Ministros y

la Oficina del Consejo de Ministros; mientras que los órganos locales aparecen expuestos por el autor tomando como línea divisoria la ley de 22 de noviembre de 1973 que ha pretendido la modernización del aparato local para adaptarlo a las nuevas situaciones sociales, políticas y económicas del país. Y en cuanto a las organizaciones sociales que efectúan funciones del Estado y de la Administración, mientras unas aspiran a defender los intereses restringidos de un grupo de personas, otras identifican sus actividades con los fines y misiones del Estado que, por ello, orienta su evolución y les ofrece su ayuda y colaboración; tal es el caso de los sindicatos y del movimiento cooperativo.

Tras algunas consideraciones sobre la organización de las empresas y establecimientos estatales, dada la trascendencia que hoy tienen las relaciones económicas, el autor pasa a exponer la forma en que cristaliza la acción administrativa. Por un lado se encuentran los actos del poder mediante los cuales la Administración define unilateralmente las situaciones, como sucede con los actos normativos generales y los actos administrativos que inciden sobre casos concretos y específicos, y por otro lado sobresalen los actos de gestión mediante los que la Administración no ejercita su poder sino que busca la participación de los ciudadanos en los objetivos comunes, como lo hace cuando contrata o firma transacciones administrativas. Y, junto a estos actos que producen sus correspondientes efectos jurídicos, hay que situar los que carecen de los mismos y

que, por lo general, presentan una vertiente predominantemente técnica y que afectan a la *res interna* de la Administración, sirviendo para su mejor organización y para el más racional aprovechamiento de sus elementos.

El problema del personal ocupa también la atención del autor, dado que se trata de que «el mayor número posible de agentes administrativos sean dotados de nociones modernas sobre la organización y la dirección de los procesos sociales y económicos». La relación de servicio de los empleados públicos con el Estado tiene lugar en virtud de un acto de nombramiento, de un acto de designación o de un contrato de trabajo, dominando hoy a nivel central y local la relación contractual. Y en lo que atañe a la ruptura de la relación de servicio, los mejor protegidos son los empleados nombrados, ya que la ley enumera taxativamente las causas para llevar a cabo su cese.

Finalmente, un importante tema es el del control sobre los actos que emanan de la Administración. Según Kuta, «el ejercicio del control es un atributo necesario del poder del Estado y al mismo tiempo un elemento indispensable de la función administrativa, de toda función de dirección». En los países socialistas en los que el Estado «asume la gestión de inmensos recursos del patrimonio nacional» y es al mismo tiempo «el principal dispensador de bienes y servicios», los dispositivos de control desempeñan un papel de primera magnitud, si bien con determinadas variaciones respecto al que cumplen en los países capitalistas. En la

actualidad, en Polonia el control se caracteriza por su variedad y su multiplicidad, tiene un sentido esencialmente positivo no limitándose a señalar errores y deficiencias y no acepta la distinción de los regímenes capitalistas entre oportunidad y legalidad de los actos administrativos. A la hora de examinar cada una de las formas de control, el autor expone sus funciones, la estructura del sujeto que controla y de los sujetos controlados, el objeto y criterios de control y los efectos producidos por éste.

VIDA SORIA, JOSÉ: *El fenómeno social en la Función Pública*, el Funcionario Municipal, núm. 200, mayo 1977, pp. 276-281.

Sumario: EL SINDICATO, FENÓMENO SOCIAL. SU PECULIARIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA.—DESVIATURABA EL FENÓMENO SOCIAL.—LA DINÁMICA SOCIAL FUTURA.—EL DECRETO DE ASOCIACIÓN HABRÁ QUE MODIFICARLO.

El tema sindical goza hoy de la máxima actualidad y, por lo que se refiere al colectivo funcional, la trayectoria seguida ha sido peculiar y característica. Inicialmente, los ordenamientos jurídicos partieron de la imposibilidad de una sindicación de los funcionarios apoyándose en los más diversos argumentos, si bien, en realidad, de lo que se trataba era de «neutralizar» al empleado público. Con el paso del tiempo, a medida que el Estado ha ido adquiriendo un aspecto más gestor del orden social, el movimiento sindical de sus servidores ha ido consolidándose y aproximándose cada vez más al del mundo obrero.

En la situación española, en los años pasados ha predominado más bien «un seudosindicalismo» que no respondía a las verdaderas exigencias de las clases más necesitadas del país. «El seudosindicalismo oficial —dice el autor— tampoco aceptó en su estructura el referido a la Función Pública» y hay que llegar al Decreto de 1976 para obtener una regulación de la asociación profesional de los funcionarios públicos, ya que el Decreto de 1 de febrero de 1973 les excluía de la sindicación y la Ley de Asociaciones de 1964 contenía una exclusión de principio respecto a todos los sectores de la Función Pública.

Cara al futuro es un hito importante la nueva regulación del derecho de asociación sindical y, sobre todo, el desarrollo que se haga de la misma en el punto concreto que afecta a la sindicación de los funcionarios. En otros países la trayectoria sindical de éstos apunta hacia una creciente asimilación con el modelo general dentro de las lógicas variaciones y diferencias. Y, en el caso de España, la situación se divide entre el hecho asociativo que cristaliza alrededor de las disposiciones legales en vigor y el hecho asociativo sindical que protagonizan organizaciones tan importantes como la Unión General de Trabajadores y las Comisiones Obreras.

Pensando no tanto en el aspecto orgánico de la sindicación en el sector público como en su versión funcional y actuante, las dificultades son mayores sobre todo a la hora de reconocer la negociación colectiva y el ejercicio de la huelga «como instrumentos básicos para la defensa de los intereses

profesionales de los sindicatos». En otros países, el tratamiento de ambos instrumentos es variado, dándose ejemplos tanto de admisión como de exclusión, con tendencia hacia la primera de ambas posturas. «En España —concluye el autor— si bien parece que la libertad sindical será algo real en un futuro más o menos próximo, el tema de la negociación colectiva de los funcionarios y el de la huelga más aún, están claramente en la línea prohibitiva.» Pero, de todos modos, es evidente que tanto el Decreto sobre asociación profesional de los funcionarios como el que establece la participación de los mismos en los órganos de la Administración no van a servir dentro del nuevo marco de la libertad sindical, por lo que la cuestión a dilucidar, especialmente en lo que se refiere a la segunda de las normas citadas, es si habrá que modificarlas o simplemente sustituirlas por otras más en consonancia con la realidad sociopolítica.

PARADA VÁZQUEZ, JOSÉ RAMÓN: *Sindicación y representación directa*. El Funcionario Municipal, núm. 200, mayo 1977, pp. 264-269.

Sumario: EL RECONOCIMIENTO DE LA HUELGA.—AMBIGÜEDAD DE LA LEY.—VERTIENTES MÁS POSITIVAS.—LA REPRESENTACIÓN DIRECTA.

El autor se empieza planteando la existencia en España del derecho de los funcionarios a constituir asociaciones profesionales y sindicatos, indicando que, antes de resolver la cuestión, interesa ponerse de acuerdo acerca de «los

caracteres esenciales o mínimos del sindicalismo funcional» para lo que es preciso tener en cuenta «las profundas diferencias» que se dan entre unos sindicalismos y otros.

Para Parada Vázquez, en los países occidentales hay, en primer término, unos elementos básicos y permanentes en el sindicalismo funcional partiendo del reconocimiento, a nivel constitucional o estatutario, del derecho de los empleados públicos a formar asociaciones o sindicatos en régimen de libertad. Junto a dichos elementos indispensables, hay otros que pueden ser calificados como contingentes y que varían de unas legislaciones a otras, de unas Funciones Públicas a otras.

Dentro de estos últimos caracteres contingentes, el autor sitúa el reconocimiento de la huelga como medio de acción sindical y del derecho a la negociación colectiva. En cuanto a aquélla, la aceptación en el sector público es muy diversa de unos países a otros; y, por lo que se refiere a la negociación colectiva, de más difícil consagración legal, se da sólo en algunos países ya que las retribuciones funcionariales se fijan por los Parlamentos a través del correspondiente cauce presupuestario.

En España, ha faltado «un reconocimiento formal del derecho de los funcionarios a constituir asociaciones profesionales». La Ley de Asociaciones de 1964 resultó ambigua y ha habido que esperar hasta el Decreto de 16 de julio de 1976 para trazar una regulación de carácter general. No obstante, diversos colectivos funcio-

nariales, a lo largo de estos últimos años, han utilizado fórmulas de agrupación como el Colegio Profesional, el Servicio Oficial dependiente de la antigua Delegación Nacional de Asociaciones del Movimiento. Sin embargo, como señala Parada Vázquez, «ni los colegios profesionales ni estas asociaciones son asociaciones profesionales» en el sentido más progresivo del término ni responden a los principios de la verdadera libertad sindical.

En el Derecho europeo, al lado del postulado de la libertad sindical, hay que situar otras ventajas y privilegios que acompañan al ejercicio de dicha libertad y que la impulsan y potencian, tales como la concesión de espacios para anuncios y reuniones, la recaudación de cuotas, las facilidades que se conceden a los dirigentes sindicales, etc.

Finalmente, en cuanto al ámbito de colaboración de las organizaciones sindicales con los Poderes Públicos, para la gestión de los intereses de los empleados públicos, por lo general se concreta bien a grandes temas a través de una presencia adecuada en los órganos principales de consulta (como es el caso, por ejemplo, del Consejo Superior de la Administración Pública en Italia o la Comisión Federal de Personal en Alemania); o bien se proyecta hacia aspectos más específicos y determinados, como sucede en los Comités Técnicos Paritarios en Francia.

Pero, dado que el sindicalismo libre que proclama la pluralidad de varios Sindicatos y asociaciones sobre un mismo colectivo así

como el derecho a no afiliarse a ningún Sindicato, no responde plenamente a las necesidades de representación del personal, recientemente se ha arbitrado una nueva técnica de representación funcional: la representación directa que, como indica el autor aludiendo a la experiencia de Italia con la creación del Consejo de Administración en Ministerios y Organismos autónomos, «supone la participación de todos los funcionarios integrados en un cuerpo o agrupación funcional» y que eligen unos representantes que son los encargados de resolver los problemas cotidianos de personal, dejando a los organismos superiores con representación sindical el estudio de las cuestiones más generales y complejas.

NACIONES UNIDAS: *Administración y Hacienda públicas para el desarrollo.* Nueva York, 1976, 117 páginas.

Sumario: INTRODUCCIÓN.—PARTE PRIMERA. CAMBIOS Y TENDENCIAS RECIENTES EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN Y HACIENDA PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO: I. Administración y Hacienda públicas para el desarrollo nacional. II. Estrategias y métodos para mejorar la Administración y la Hacienda públicas. III. Sectores críticos que han de mejorarse: Administración Pública. IV. Sectores críticos que han de mejorarse: Hacienda Pública. V. Sectores críticos que han de mejorarse: Empresas públicas. VI. Investigación en materia de Administración y Hacienda pública. VII. Programa de acción propuesto con arreglo a la estrategia internacional del desarrollo.—PARTE SEGUNDA. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN Y HACIENDA PÚBLICAS: VIII. El programa de las Naciones Unidas. IX. Observaciones finales.—ANEXOS: I. Programa. II. Informe del secretario general.—Introducción.—

Primera parte. Cambios y tendencias recientes en la Administración y la Hacienda públicas para el desarrollo: I. La Administración y la Hacienda públicas con arreglo a la estrategia internacional del desarrollo. II. Administración para el desarrollo. III. Administración y formación de personal. IV. Administración de los principales sectores, programas y proyectos de desarrollo. V. Fomento de la investigación, intercambio de información y otras actividades para acelerar el mejoramiento de la Administración para el desarrollo. VI. Gestión e instituciones de Hacienda Pública.—*Segunda parte. Informe sobre la marcha de los trabajos del programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Hacienda públicas, 1971-1974:* VII. Acontecimientos legislativos y de política. VIII. Cooperación técnica. IX. Investigación y desarrollo.—*Tercera parte. Futuro programa de trabajo de la división: Plan de mediano plazo y objetivos para 1976-1979:* X. Orientación y temas principales. XI. Objetivos particulares.

La publicación que noticiamos, editada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, realiza un examen de los cambios, tendencias y problemas actuales detectados en la Administración y en la Hacienda públicas para el desarrollo de los países en vías de desarrollo, indicando aquellos sectores prioritarios en los que más debe incidir la actuación de las respectivas autoridades nacionales.

El examen citado se realizó en dos etapas sucesivas. La primera comprende la elaboración del informe del secretario general de las Naciones Unidas, titulado «Administración y Hacienda Públicas para el Desarrollo», en cumplimiento de una resolución del Consejo Económico y Social de 6 de mayo de 1971. Y la segunda abarca el estudio y examen del informe aludido en la tercera reunión de

Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Hacienda públicas, celebrada en la sede de las Naciones Unidas entre el 10 y el 18 de marzo de 1975. El informe de la reunión fue presentado al Consejo Económico y Social en su 58 período de sesiones y estudiado en su 59 período de sesiones, aprobándose una resolución del mismo para pedir a las organizaciones internacionales y, en especial, al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que apoyen proyectos y medidas para mejorar la Hacienda y la Administración públicas en los países en desarrollo.

La reunión de expertos recomendó que tanto su informe como el del secretario general se publicaran por contener «información significativa de sumo interés para las organizaciones y funcionarios» interesados en reformar las instituciones públicas, administrativas y financieras, de los países en desarrollo, así como para instituciones docentes y de formación de funcionarios públicos.

La parte primera de la publicación contiene el informe de la tercera reunión de expertos en el que, después de unas ideas previas sobre el origen y propósitos de la misma, se exponen los cambios y tendencias que se advierten en la Administración y Hacienda públicas y el contenido del Programa de las Naciones Unidas en ambas materias. Y la parte segunda recoge, como anexo II, el informe del secretario general, en el que se resumen los cambios y tendencias actuales en el área de la Administración y de la Hacienda pú-

blicas, se identifican los problemas y sectores principales que justifican la adopción de medidas más urgentes por los países en desarrollo y organizaciones internacionales, se informa sobre los progresos alcanzados por el programa de las Naciones Unidas en los cuatro años anteriores y se describen los planes de trabajo para los años inmediatos.

PECCEI, AURELIO: *La calidad humana*. Editorial Taurus, Madrid, 1977, 219 pp.

Sumario: PRÓLOGO.—I. HISTORIA DE UNA VIDA.—II. LA NUEVA CONDICIÓN HUMANA.—III. ALGUNAS EMPRESAS INSÓLITAS.—IV. EL CLUB DE ROMA.—V. LOS PROBLEMAS DEL CRECIMIENTO.—VI. NUEVAS ESTRATEGIAS, NUEVO ORDEN: ¿CUÁLES OBJETIVOS?—VII. LA REVOLUCIÓN HUMANA.—VIII. IDEAS EN MARCHA.—IX. MISIONES PARA LA HUMANIDAD.

La figura de Aurelio Peccei, inspirador y cofundador del Club de Roma, es suficientemente conocida como para avalar el interés de su libro que inicia la colección de publicaciones de dicho Club en versión española.

Como afirma Diez Hochleitner en el prólogo, «ningún título podría ser más apropiado para abrir esta serie que éste sobre la calidad humana», donde el autor describe la problemática a nivel mundial en que están inmersas las actuales generaciones llamadas a enfrentarse con retos de todo tipo que ponen en peligro el porvenir mismo de la Humanidad.

Peccei empieza el libro describiendo su trayectoria personal, con sus viajes, sus iniciativas, sus experiencias, para, a continuación,

referirse a lo que denomina «la nueva condición humana» que, a su juicio, es la que ha cambiado en nuestros días al haberse incrementado «el formidable y siempre creciente poder material del hombre mismo». El hombre des-empaña un nuevo papel en el cosmos y de una situación defensiva ha pasado a una posición dominante, lo que le supone mayor responsabilidad, dado que «el factor más importante de que dependerá el destino humano es la misma calidad humana». El futuro depende de nosotros y será lo que los hombres, colectivamente considerados, queramos que sea.

Tras aludir a algunas tareas y empresas «insólitas» en las que el autor ha intervenido (ADELA, ITASA), con proyección internacional, se dedica a hacer algunas consideraciones sobre el Club de Roma «una apasionante aventura del espíritu, lanzado a explorar y descubrir la condición del hombre en esta época de su imperio global», detallando su creación, su evolución y las ideas básicas que le sirven de apoyo para su importante misión.

Las páginas siguientes se ocupan del tema del crecimiento con la polémica sobre sus límites y posibilidades; de la necesidad de arbitrar y asegurar un nuevo orden mundial para evitar la revolución de los desheredados y para reducir la distancia entre países ricos y pobres; y de la urgencia de poner en marcha un nuevo humanismo que se caracterice prioritariamente por el sentido de la globalidad, el amor por la justicia y el horror de la violencia. «El desarrollo humano—subraya el

autor—es por tanto el objetivo hacia el que la humanidad debe realizar un supremo y concertado esfuerzo en años y decenios futuros.»

Las últimas páginas abarcan un contenido de signo más bien programático o que sirve para sintetizar una serie de concepciones defendidas por Peccei. Como «ideas en marcha», menciona la de «transformarse o desaparecer»; «de la soberanía a la comunidad», como intento de superar el Estado soberano; «el derecho a procrear» con su inherente responsabilidad en el ejercicio del mismo por parte de los ciudadanos, y «administrar globalmente los recursos naturales», porque éstos son herencia común de la humanidad y han de ser administrados por todos y para todos. Y como «misiones para la humanidad» que «pretenden lograr que el hombre conduzca la suma de las cosas de modo más responsable», cabe citar las siguientes: conocer y no superar los «límites exteriores» de la actuación del hombre sobre la tierra; conocer y profundizar en los «límites interiores» de la persona humana; defender y preservar la herencia cultural; potenciar la comunidad mundial; organizar el hábitat humano a nivel mundial, y corregir el aparato productivo mundial para adaptarlo a las verdaderas exigencias del hombre y de la sociedad universal. Trazadas estas misiones, Peccei finaliza su libro manifestando su confianza en el hombre y en la revolución humana que se avecina y que, aun a costa de sufrimientos, deserciones y retrocesos, al final acabará por triunfar.

L. MACE, MYLES: *Promoción y formación de ejecutivos*. Editorial Labor, S. A. Barcelona, 1973, 193 pp.

Sumario: PRÓLOGO.—1. INTRODUCCIÓN.—2. LOS REQUISITOS DE LOS CARGOS DE EJECUTIVO.—3. VALORACIÓN E INVENTARIO.—4. EXÁMENES PSICOLÓGICOS.—5. MÉTODOS PARA FORMACIÓN Y DESARROLLO.—6. ADIESTRAMIENTO.—7. LA INSTRUCCIÓN POR MEDIO DE UN INSTRUCTOR.—8.—ADMINISTRACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO. 9. RESUMEN Y CONCLUSIONES.—ÍNDICE ALFABÉTICO.

Como dice Melvin T. Copeland en el prólogo, «en el presente informe, el profesor Mace presenta los resultados de sus observaciones directas sobre el modo como numerosas compañías industriales están intentando desarrollar el talento administrativo», para el logro de ejecutivos dinámicos, eficaces y a la altura del tiempo actual.

La investigación, sufragada con una asignación del fondo de The Associates of the Harvard Business School, se centró en el estudio del crecimiento y desarrollo de ejecutivos de veinticinco compañías industriales, en orden a conocer y valorar sus programas, sus métodos y sus prácticas para la promoción de hombres en cargos de gerencia y dirección. «Nuestro principal interés —subraya Mace— ha sido el de determinar por investigación selectiva cuáles parecen ser los elementos principales de un método constructivo para el progreso de los hombres en una compañía industrial», huyendo, por tanto, de una investigación «estadística» que ayudara a determinar cuál es la situación general que impera sobre el tema en las compañías industriales.

Los diversos capítulos van abordando una serie de aspectos relacionados con los cargos ejecutivos, partiendo siempre de las aportaciones de las empresas consultadas y con una doble finalidad: que los resultados obtenidos sean de utilidad; y que los ejecutivos y directores de empresas se estimulen a considerar los hallazgos y resultados dentro del ámbito de su propia experiencia y de sus respectivas compañías, dado que «sabemos relativamente poco acerca del progreso y desarrollo del personal, pero sin duda con los años se irá explorando continuamente este campo».

A la hora de formular conclusiones, el autor entiende que los resultados alcanzados en su estudio son aplicables a cualquier organización humana, porque «la labor del administrador, del ejecutivo, es esencialmente la misma en la fabricación, en la venta al por mayor y al por menor, en la minería y en las compañías de servicio, así como en las organizaciones de comunidad, sociales, eclesiásticas y otras parecidas»; y aunque existan diferencias en lo que atañe a requisitos de formación, de capacidad y de personalidad, «el único hilo común que encontramos en todas las organizaciones es la labor del directivo para lograr que las cosas sean hechas por el esfuerzo de un grupo».

No existe, por otro lado, para el desarrollo de los ejecutivos, ninguna lista cuantificadora de sus condiciones y aptitudes que tenga validez universal en todas las organizaciones. Las evaluaciones del personal se dan con carácter ge-

neral, «a pesar de que se ha reconocido que las técnicas para la evaluación personal carecen totalmente de precisión fidedigna». Otra conclusión importante es que «el modo más eficaz de aprender lo que implica la realización de las funciones de ejecutivo estriba en el obrar, en el hacer» ya que la gente aprende lo que hace y «el método principal y básico para desarrollar las dotes y capacidades de los ejecutivos consiste en proporcionar a los administradores oportunidades de aprender actuando». Y en relación con esta premisa, debe destacarse el gran papel que el superior juega respecto a sus subordinados, puesto que es él quien interviene directamente para que aprendan en el trabajo mediante un adiestramiento metódico y racionalizado.

No obstante, quizá la más significativa conclusión es la que formula Mace en las líneas finales de su libro cuando afirma que no hay métodos fáciles y cómodos para crear ejecutivos. La educación es, por naturaleza, una tarea lenta y, por lo mismo, «procurar el progreso de las dotes y habilidades personales es algo que más bien requiere tiempo y paciencia».

MARTÍNEZ JIMÉNEZ, JOSÉ ESTEBAN:
La función certificante del Estado. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, 254 pp.

Sumario: PRÓLOGO.—CAPÍTULO I. LA FUNCIÓN CERTIFICANTE DEL ESTADO.—CAPÍTULO II. EJERCICIO DE LA FUNCIÓN CERTIFICANTE DEL ESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.—CAPÍ-

TULO III. DERECHOS DE AUTOR E INTERVENCIONES ADMINISTRATIVAS.—CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

La obra constituye la tesis doctoral presentada por el autor en la Universidad de Granada y, como señala el profesor García Trevijano en el prólogo, aborda el análisis de un tipo de actos administrativos, los actos de certificación, sobre los que «no existía ningún estudio completo sobre cuestión tan importante».

En el capítulo primero Martínez Jiménez encuadra la función certificante como una función pública administrativa, definiéndola como «aquella desarrollada por el Estado de forma exclusiva o por entidades públicas o paraestatales e incluso personas físicas por su concesión, que tiene por objeto la acreditación de la verdad, real o formal, de hechos, conductas o relaciones, en intervenciones de las relaciones jurídicas individuales, o en intervenciones jurídico-públicas, por razones de seguridad jurídica e interés general».

Tras el concepto, son motivo de estudio los diversos elementos de la función certificante, empezando por el sujeto y teniendo en cuenta que su ejercicio no está reservado en exclusiva a la Administración. Sin embargo, es a ésta a la que corresponde «el más variado e intenso» ejercicio por medio de los denominados actos administrativos no negociales de certificación.

El objeto de la función certificante se manifiesta esencialmente en el campo de las relaciones individuales y en el de las relaciones jurídico-públicas o supraindividua-

les. Y en cuanto a la forma, el aspecto de mayor interés es el de la formalización o procedimiento mediante el cual se ejerce esta actividad, «problema de importancia sustancial», subraya el autor, cuando concierne a actos administrativos ya que de ello dependerá su régimen de impugnación.

El capítulo II se dedica al estudio del ejercicio de la función certificante estatal por la Administración pública y que presenta algunas singularidades, como la de que se manifiesta a través de un tipo de acto específico, el acto administrativo de certificación y la de que hay una subordinación al Poder Judicial pues dichos actos, al ser administrativos, son revisables ante el mismo; y más específicamente, el autor respecto a los actos de certificación desarrolla sucesivamente sus elementos, validez y eficacia, emisión, efectos, cesación de su eficacia y, por último, impugnación.

En el capítulo III, titulado «Derechos de autor e intervenciones administrativas», después de varias consideraciones sobre la actuación certificante del Estado en orden a proteger tales derechos junto a una breve referencia histórica, Martínez Jiménez pasa a describir lo que denomina «Estructura vigente de los derechos de autor en España». Aspectos de esta estructura son los sujetos, su objeto y contenido de tales derechos; la intervención administrativa que incide en los mismos a través básicamente del Registro de la Propiedad Industrial y el Depósito legal, y la citada intervención administrativa instrumentada mediante el ejercicio de la función

certificante, dentro de la cual hay que situar la actuación del Registro de la Propiedad Industrial.

El libro termina con la propuesta de varias conclusiones elaboradas por el autor para resaltar la importancia de «la función de certeza» o aseguramiento; que es de carácter instrumental, siendo su actual distribución orgánica incoherente e insatisfactoria; llevada a cabo por la Administración mediante el típico acto administrativo no negocial; desarrollada normalmente por los llamados Registros, y que se manifiesta especialmente en uno de los sectores más conflictivos de nuestro ordenamiento legal, como es el de la «propiedad intelectual» o «derechos de autor».

LUCAS VERDÚ, PABLO: *La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la reforma Suárez*. Editorial Tecnos, Madrid, 1976, 128 pp.

Sumario: PRÓLOGO.—I. EL FRACASO DEL REFORMISMO CONTINUISTA.—II. EL INFLUJO FASCISTA EN LA DOCTRINA Y EN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS ESPAÑOLAS.—III. EL PROYECTO DE LEY SUÁREZ PARA LA REFORMA POLÍTICA.—IV. EL PROYECTO DE REFORMA POLÍTICA SUÁREZ Y EL FUTURO POLÍTICO.—V. CONSECUENCIAS DE LA EXCLUSIÓN DEL PRÁMBULO DE LA LEY DE REFORMA POLÍTICA.—APÉNDICES.

Un prólogo de Tierno Galván abre la obra que resumimos y en la que el autor, catedrático de Derecho Político de la Universidad de Deusto, hace un análisis crítico de la última de nuestras Leyes Fundamentales, la Ley para la Re-

forma Política de 4 de enero de 1977.

Lucas Verdú inicia su exposición refiriéndose al fracaso del reformismo continuista, defendido por Fraga Iribarne durante el Gobierno del presidente Arias. La postura reformista aspiró, de un lado, a mantener la continuidad política y, de otro, a realizar los cambios que no afectaran a sus patrocinadores y defensores. La expresión más caracterizada del reformismo se encuentra en el discurso de Arias Navarro al Pleno de las Cortes el 28 de enero de 1976 y que «inauguró oficialmente la política reformista-continuista» y cuyo «artífice más conspicuo», según se ha indicado ya, fue el entonces ministro de la Gobernación y vicepresidente segundo del Gobierno, Fraga Iribarne.

Más adelante, el autor examina «el impacto fascista» en nuestro país a fin de llegar a una más perfecta comprensión de la reforma de Suárez. El influjo se detecta primero en los catedráticos de Derecho Político al término de la guerra civil; y así mientras unos se limitaron a exponer los orígenes fascistas del Régimen español, otros manifestaron una adhesión más o menos abierta a los postulados fascistas imperantes en Europa. Seguidamente, el influjo es analizado en cuanto las Leyes Fundamentales y las instituciones políticas españolas encarnaron dichos postulados e imitaron el entramado político-ideológico de Italia y Alemania; tal es lo que sucedió, por ejemplo, con las Declaraciones del Fuero del Trabajo y con las instituciones creadas en la Ley de Cortes, de Principios del Movimiento

y Orgánica del Estado, principalmente.

La parte más interesante del libro es la que se dedica al análisis del Proyecto de Ley elaborado por el Gobierno Suárez y cuyo estilo y léxico son diametralmente opuestos a los de las Leyes Fundamentales. Lucas Verdú va comparando la reforma Arias y la reforma Suárez en lo que atañe al Movimiento, las Cortes, la Monarquía, etcétera, para pasar seguidamente a hacer algunas consideraciones sobre la nueva Ley Fundamental relativas a su brevedad, su sistemática y su carencia de disposición derogatoria.

La cuestión de la naturaleza jurídico-política de la Ley merece al autor especial atención, ya que «reproduce defectos, incoherencias y lagunas que en su tiempo presentaron las anteriores Leyes Fundamentales, lo cual entorpece su adecuada calificación jurídica y evidencia la carencia en nuestro país, todavía, de un auténtico Estado de Derecho».

La brevedad de la Ley sorprende a todos, aunque es preciso decir que no estamos ante una Ley de Bases. También el preámbulo que figuraba inicialmente en el proyecto suscita numerosos interrogantes en lo que se refiere a su posible aplicación inmediata, en el caso de haber pasado al texto definitivo, y sobre todo en lo relativo a su contenido ideológico. «A mi juicio—dice el autor—el preámbulo contiene una nueva fórmula política encaminada a justificar el futuro régimen político que arranca de la Reforma Suárez»; fórmula que choca frontal-

mente con el espíritu y creencias de las anteriores Leyes Fundamentales. Por eso, aunque la nueva Ley se conecta con las siete anteriores, «materialmente rompe con ellas» debido a la gran diferencia que se da entre una y otras. En definitiva, para Lucas Verdú, «la octava Ley Fundamental responde desde una óptica jurídico-política al concepto de medida política», que quiere garantizar el tránsito desde una situación autoritaria «a una nueva situación mitad demoliberal, mitad autoritaria, dispuesta a admitir a las corrientes de opinión que le acepten».

Tras el análisis más pormenorizado del Proyecto de Ley de Suárez, el autor se detiene en interrelacionar dicho Proyecto con el futuro del país, a la vista de las fuerzas sociales en juego; y en describir las consecuencias derivadas de la exclusión del Proyecto de Ley del preámbulo preparado para el mismo, lo que corrobora la anterior opinión de que la Ley es una medida política, más que una norma propiamente dicha, al habersele despojado de un preámbulo en el que se vertían conceptos y directrices profundamente ideológicos y cargados de significación política muy específica.

Varios apéndices conteniendo el texto del Proyecto de Ley, el texto del presidente Suárez en televisión presentándolo al país, las modificaciones propuestas en el informe del Consejo Nacional y apostillas diversas a la aprobación por las Cortes de la Ley, cierran este libro cuyas aportaciones resultan de interés para la mejor valoración del actual momento político español.

CARRASCO BELINCHÓN, JULIÁN: *El deporte en la política municipal española*. Revista de Estudios de la Vida Local, núm. 194, abril-junio, 1977, pp. 327-350.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. POLÍTICA MUNICIPAL: 1. Municipio: A) Aspecto legal. B) Aspecto sociológico. C) Aspecto humano. 2. Política municipal: A) Noción. B) Planificación.—III. EL DEPORTE: 1. PlanTEAMIENTO. 2. Objetivo.—IV. EL DEPORTE EN LA POLÍTICA MUNICIPAL ESPAÑOLA: 1. Crear el marco. 2. Estimular las actividades. 3. Concebir la política municipal como deporte.—V. CONCLUSIÓN.

El autor trata de indagar el significado del deporte en la vida municipal española y de calibrar su trascendencia en ella.

Primeramente, hay que determinar lo que es el municipio, en cuanto marco en el que se desarrolla la política municipal y en el que tiene lugar la práctica del deporte. Para ello, la entidad municipal es contemplada en una triple vertiente: legal, sociológica y humana.

La política municipal es definida por el autor como «la articulación o vertebración de los propósitos que animan a los dirigentes municipales en la adopción de las decisiones que condicionan y que determinan tanto el plan de obras a ejecutar como de servicios a implantar, a reformar o a perfeccionar». Dado que para la verificación de esta política hay condicionantes jurídico-administrativos, limitaciones presupuestarias y peticiones permanentes de los grupos sociales, se impone la planificación como camino idóneo para hacer frente a «la constante dialéctica de necesidades crecientes y de re-

cursos escasos» en que están inmersas las Corporaciones locales.

Dentro de la política municipal y de su actividad planificadora, debe tener cabida la actividad deportiva así como la política del empleo del ocio y del tiempo libre, ya que el deporte en cuanto cultiva las cualidades físicas y potencia el desarrollo de las aptitudes físicas y mentales del hombre contribuye al mejoramiento ciudadano y al bienestar comunitario.

En el ámbito puramente municipal, desde el horizonte deportivo, tres son los centros de atención a desarrollar. Primero, hay que crear el marco para la práctica de los diversos deportes, lo que conlleva a la necesidad de imaginar y realizar una política municipal de instalaciones deportivas. Segundo, hay que estimular las actividades deportivas por cuanto que, bien orientadas, sirven para afirmar la personalidad del individuo y a la vez para propiciar su solidaridad con los semejantes. De ahí que el deporte, a escala local, debe concebirse «no como un medio de evasión para neutralizar las preocupaciones, para desviar las aspiraciones y para adormecer las pretensiones de los vecinos, sino como una vía para acentuar su sentido humano, para incrementar su sentido cívico y para potenciar su sentimiento ciudadano». Y tercero, hay que llevar a la política municipal un aire deportivo y competitivo sano, de manera que en ella se practiquen las virtudes de la ilusión, la tenacidad, el espíritu de superación, el respeto al contrario, que son o deben ser inherentes a todo buen deportista.

La política municipal española, en definitiva, ha de propiciar en todos los vecinos el cultivo del deporte, debe mentalizarles adecuadamente y hacer factible que participen en el mismo. De este modo, se logrará formar hombres en plenitud física y moral, socialmente integrados y con activa participación en todos los sectores de la vida comunitaria.

ARIJA, JOSÉ MANUEL: *Seguridad Social: reforma inaplazable*. «Historia 16», núm. 20, diciembre 1977, pp. 13-21.

Sumario: LA HISTORIA DE LOS SEGUROS OBLIGATORIOS.—UN SISTEMA DE COMPENSACIÓN.—EL CUADRO DE PRESTACIONES.—EL INP Y LAS MUTUALIDADES.—EL SISTEMA SANITARIO.—PENSIONES Y DESEMPLEO.

Desde siempre, el hombre ha buscado los medios para defenderse frente al riesgo y al infortunio. Primero, aparecieron las ayudas proporcionadas por las Cofradías en la Edad Media, luego la de las Hermandades en el siglo xvi y la de los Montepíos en el siglo xviii, hasta que, en el siglo siguiente, la intervención del Estado se hace más intensa y empieza a reemplazar a la de la Iglesia.

Frente a estos modos protectores, hacia 1883 surge el primer seguro social obligatorio, en la Alemania de Bismarck, que abre el camino a nuevos seguros sociales en los que la presencia del Estado se va acentuando con la oposición de los sindicatos y los partidos socialistas que ven en estos seguros «un instrumento de

integración en la sociedad capitalista».

Los seguros sociales, «alternativa de moderación política propiciada por el Estado frente a la ola de demandas obreras de una mayor justicia social», durante cierto tiempo se mantienen como seguros autónomos unos de otros, hasta que, después de la segunda guerra mundial, «una idea nueva y una palabra nueva irrumpen en los diferentes países: La Seguridad Social».

La Seguridad Social se convierte en un verdadero sistema en el que los seguros se estructuran conexionalmente entre sí y que aspira, como señala el autor, no sólo a incrementar la seguridad de las clases trabajadoras sino también a influir en la conformación de la sociedad «al disponer de una gran capacidad económica que actúa como mecanismo compensador».

La Seguridad Social pretende comprender a toda la población de cada país, como sucede ya en países como Inglaterra. La financiación la obtiene por una triple vía: cuotas de empresarios, cuotas de trabajadores y aportaciones estatales. Lo importante, sin embargo, no es saber cómo se obtiene el dinero, sino determinar quién lo paga. En este sentido, las aportaciones del Estado tienden a ser mayores, aunque observando la situación europea se deduce que la financiación estatal «no ha supuesto una importante redistribución de la renta, aunque sí ha servido para aumentar la intervención del Estado».

El caso español es significativo al respecto, por cuanto el Estado

contribuye a la Seguridad Social en forma muy exigua y por cuanto la aportación empresarial es muy elevada. Por ello, sólo una reforma fiscal profunda puede obviar estos defectos, debiendo por otro lado el Estado, tal como se ha acordado en el Pacto de la Moncloa, aumentar sus subvenciones presupuestarias.

En lo que concierne al repertorio de prestaciones de la Seguridad Social, España presenta un cuadro de éstas similar al de otros países desarrollados, mientras que «la recaudación se parece a la de un país subdesarrollado con una financiación regresiva». Y por lo que respecta al colectivo protegido, la situación también es similar a la europea con una cotización al ciento por ciento de la población asalariada y el setenta y cinco por ciento del total de la población activa, con lo que, según subraya Arija, hemos llegado al techo en cuanto a personas y, por tanto, en cuanto a recaudación por cotizaciones.

La gestión de la Seguridad es otra cuestión importante. En España, dos tipos de Entidades Gestoras sobresalen: el INP y las Mutualidades Laborales, si bien a su lado actúan otras entidades y organismos como las empresas colaboradoras, las Mutuas Patronales, el Instituto Social de la Marina, etc. El pluralismo de organizaciones inconexas y desconectadas entre sí es evidente, lo que conlleva a excesos burocráticos, despilfarro económico, interferencias funcionales y orgánicas.

Dentro del esquema asistencial de la Seguridad Social, sobresale

la prestación de la asistencia sanitaria en la que coinciden los tres niveles poblacionales protegidos por aquélla: trabajadores, pensionistas y familiares. Dicha prestación ofrece hoy una imagen deficiente y sus defectos han sido reiteradamente denunciados: escasez de camas hospitalarias, horas de visita y de permanencia médica masivas y prolongadas, abandono de la psiquiatría, población rural abandonada, coste excesivo de la prestación farmacéutica.

Finalmente, en lo que atañe a las pensiones, su nivel económico es muy bajo y su elevación deberá ser objeto inmediato de la Seguridad Social. La ayuda familiar es en su actual configuración considerada como «un gasto inútil», habiendo anunciado el ministro de Sanidad y Seguridad Social reformas revolucionarias en ella. Y, finalmente, en cuanto al subsidio de desempleo, el gran número de parados existente en el país ha puesto al descubierto «la multiplicidad de obstáculos burocráticos que retrasaban el pago y las desconexiones entre subsidios y servicios de empleo», por lo que se hace urgente actualizar esta prestación unificando su gestión, extendiéndola a todos los parados y fijando su cuantía por encima del salario mínimo interprofesional.

MINISTERIO DE SANIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL: *El sistema español de Seguridad Social ante una nueva etapa*. Octubre, 1977, 119 pp.

Sumario: I. PRESENTACIÓN.—II. UN SISTEMA QUE SE INICIÓ CON EL SIGLO.—III. LOS GRANDES PRINCIPIOS DEL SISTEMA: EQUIPARA-

CIÓN A LOS PAÍSES DEL ÁREA OCCIDENTAL.—IV. CAMPO DE APLICACIÓN Y ESTRUCTURA DEL SISTEMA: CERCA DEL NOVENTA POR CIENTO DE LA POBLACIÓN, PROTEGIDA POR LA SEGURIDAD SOCIAL.—V. LA ACCIÓN PROTECTORA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.—VI. EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DEL SISTEMA: UN PRESUPUESTO QUE SE ACERCA A LOS NOVECIENTOS MIL MILLONES DE PESETAS, EN 1977.—VII. LA GESTIÓN. VIII. LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.—IX. ANTE UNA NUEVA ETAPA. NECESIDAD Y CRITERIOS DE LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Dentro del clima de crítica y revisión que hoy se advierte en la sociedad española en torno al gigantesco instrumento protector y asistencial que es la Seguridad Social, están apareciendo con continuidad publicaciones, trabajos, libros, documentos políticos que tienen como factor común el análisis y la valoración de nuestro sistema de Seguridad Social.

La presente publicación del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, cuyo propósito es «dar una imagen global, clara y significativa» de ésta, hay que situarla en el marco descrito del interés, a todos los niveles, por una cuestión tan básica para todos los españoles como es el de la estructura, gestión y actuación de los dispositivos de la Seguridad Social.

El método utilizado en la publicación para la exposición de los diversos temas es mixto, en lugar del más usual que es el puramente enumerativo-descriptivo. Quiere decirse, pues, que la realidad de nuestra Seguridad Social es desarrollada en las páginas que resumimos a través de un prisma triple: lo que, a la altura de 1977, hay y está ya realizado en el campo de las prestaciones, acción protectora, entidades gestoras, servi-

cios sociales, régimen económico, etcétera; lo que se aspira a conseguir y a lograr arbitrando las reformas más adecuadas y convenientes; y, por último, el repertorio de defectos, de carencias, de desequilibrios que evidentemente se dan y que hay que corregir con eficacia y tenacidad.

El capítulo II traza un bosquejo histórico de nuestra Seguridad Social desde 1900 hasta la aparición del Libro Blanco y de la creación del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social. Los capítulos III al VII son una descripción del sistema, con alusión a los principios que lo informan, su composición en Régimen General y Regímenes Especiales, la referencia de su cuadro de prestaciones y contingencias protegidas, el régimen económico-financiero y el aparato gestor compuesto de un conjunto heterogéneo de organismos en el que se incluyen las entidades gestoras, servicios comunes, mutuas patronales, empresas colaboradoras, etc. Tras una breve referencia en el capítulo VIII a los Convenios bilaterales y multilaterales, de la OIT suscritos por España en materia de Seguridad Social, la publicación termina con el capítulo IX en el que simultáneamente se proclama la necesidad de la reforma que «es necesaria, tanto desde el punto de vista técnico como desde el político» y se definen los objetivos y criterios a seguir para alcanzarla. En concreto, noventa y siete objetivos son propuestos y referenciados individualizadamente; y por lo que respecta a los criterios a tener en cuenta, se sintetizan en los de

sinceridad, eficacia, realismo y austeridad.

PARRA LUNA, FRANCISCO: *Las organizaciones y sus sistemas de valores*. «Boletín de Documentación del Fondo para la Investigación Económica y Social». Confederación Española de Cajas de Ahorros, vol. IX, fascículo 3.º, julio-septiembre 1977, pp. 584-594.

Sumario: LOS FINES DE LAS ORGANIZACIONES.—OPERACIONALIZACIÓN.—CONCLUSIÓN.

Las organizaciones han sido definidas de diversas maneras, según autores y doctrinas. De las definiciones existentes se extraen una serie de características comunes a toda organización, entre las que sobresale la búsqueda de fines específicos, ya que éstos «representan su característica esencial, su razón de ser».

La explicitación del fin perseguido por cada organización es básica no sólo para comprenderla, sino para medir y definir un concepto clave en el ámbito de las Ciencias Sociales: el de *performance* social. «En principio—escribe el autor—podría decirse que toda organización social se justifica y se legitima solamente en la medida que registra una *performance* adecuada, es decir, que cumple los fines para los que se creó.»

En razón de ello, la sociología de las organizaciones ha hecho del concepto de *performance* uno de sus instrumentos principales, si bien lo que aún no se ha intentado es una definición que se adapte a cualquier tipo de organización. Se trata, pues, de sugerir esta definición, así como de exponer algunas ideas sobre su operatividad.

El método a seguir es el estadístico, basado en una cierta teoría que puede denominarse descriptivo-normativa. Comparando *performances*, Parra Luna elabora en su artículo un modelo compuesto por nueve grandes valores, y que son libertad, orden, justicia, salud, riqueza, conocimiento, prestigio, conservación de la naturaleza y calidad de las actividades. Los valores citados representan una *totalidad*, y lo que se trata es de ver si es posible disponer de un sistema de valores comunes a cualquier tipo de organización. Para ello hay que proceder a enunciar una serie de subhipótesis sobre la orientación hacia el sistema general de valores de cada organización en particular, lo que se hace en forma gráfica que ayude a leer los diferentes perfiles axiológicos de organizaciones tales como las burocracias, los colegios profesionales, las iglesias, los ejércitos, los sindicatos, los partidos políticos liberales, etcétera, hasta un total de quince.

Establecido el cuadro conceptual de valores con referencia a las distintas organizaciones, hay que intentar después hacerlo operativo, para lo que el autor sólo se fija en una sola de las quince organizaciones: la empresa; sugiriendo una serie de indicadores concretos que ayuden a determinar la operatividad de los sistemas de valores que imperan en la empresa considerada como algo globalizado y totalizador.

Pese al carácter abstracto de los valores que representan los indicadores utilizados, para el autor «una operacionalidad eficaz es posible»; y permitirá, en el caso de la empresa, hablar de su grado de *des-*

arrollo, no sólo desde el punto de vista financiero o material, sino sistemático o total, es decir, incluyendo las variables sociales de la empresa. Con lo que, por este camino, se llegaría a relacionar causalmente, quizá en un modelo matemático, las fuerzas sociales con los valores en orden a llegar a conocer qué fuerzas o grupos son los que dirigen y predominan en la empresa y, en general, en cualquier tipo de organización social.

PARADA VÁZQUEZ, JOSÉ RAMÓN: *Política y función pública*. «El funcionario municipal» núm. 207, diciembre 1977, pp. 716-721.

Sumario: LA NEUTRALIZACIÓN NO ES GRATUITA.—APOLITICISMO.—LA FUNCIÓN PÚBLICA, INCOMPATIBLE CON EL PARLAMENTO.—SOLUCIONES EN LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA.—PROHIBICIONES.

Para el autor, mientras que en un sistema autoritario se busca el asentimiento y fidelidad máxima del funcionario a la ideología dominante, en un sistema democrático lo que interesa, por el contrario, es alcanzar un nivel máximo de neutralización de la Administración y de la función pública.

Pero esta neutralización no es gratuita, ya que por ella hay que pagar un precio doble: la reducción de los poderes gubernamentales sobre el funcionario y la limitación de los derechos políticos de éste. En el caso de nuestro país, la Ley de Funcionarios de 1964 responde al modelo de una burocracia autoritaria y, por tanto, no puede afirmarse que dicha Ley se adapte a las exigencias políticas de

un estado de democracia formal que reclama la neutralización y la profesionalización del funcionario, paralela esta última a la del político.

Relacionado con lo anterior, se plantea primeramente el problema de la pertinencia o las condiciones de adscripción del funcionario a un partido político. En otros ordenamientos europeos, el tema ya ha sido abordado y resuelto, y así, mientras en Inglaterra hay un tratamiento más riguroso, en Francia las soluciones son más generales y flexibles. «La regla y criterios expuestos del Derecho comparado —escribe Parada Vázquez— pueden servir de orientación para plasmar en nuestra legislación funcionarial el principio de la neutralización política del funcionariado.» En tal sentido, se impone «una regla prohibitiva del activismo y protagonismo desde una situación de actividad funcionarial», ya que «no se puede ni se debe ser al mismo tiempo funcionario en activo y dirigente de una organización política partidaria».

Para el caso de España, no basta esta prohibición, sino que además debe evitarse dar facilidades para el tránsito de funcionarios y políticos, suprimiendo la privilegiada situación de la excedencia especial y evitando, de esta manera, hacer a la vez carrera política y carrera administrativa. De idéntica forma, debe pensarse en una regulación minuciosa del acceso de los funcionarios a puestos parlamentarios y representativos en el ámbito local. La cuestión es básica, ya que «de la forma en que se consiga restar temperatura política a la Administración y profesionalizar

la política dependerá en buena parte el porvenir de la democracia en España». De ahí que el autor se incline más por las fórmulas rígidas inglesas que por la tolerancia y benignidad francesas, rechazando en todo caso para la nueva situación española la Ley de 31 de julio de 1975.

En la actual fase de transición a la democracia, la Ley de la Reforma Política derogó expresamente la citada Ley de 1975, que, a su vez, supuso la derogación tácita del Decreto de 10 de febrero de 1943. Derogadas ambas normas, sólo queda en vigor el artículo 13 del Reglamento de las Cortes, del que se desprende que la situación del funcionario elegido para el Congreso o para el Senado sigue siendo la misma que durante la vigencia de la Ley del 75.

La ventajosa posición política y administrativa en que la legislación vigente coloca al funcionario civil contrasta con la rigidez de las nuevas normas aplicables a los funcionarios militares, especialmente del Decreto-ley de 8 de febrero de 1977, regulando el ejercicio de actividades políticas y sindicales por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas.

El citado Decreto-ley, completado con la Ley Electoral de 18 de marzo de 1977, constituye, para el autor, una regulación «excesivamente rigurosa» para el estamento militar. Y tal rigurosidad puede llegar a suponer «una grave discriminación y carecer a la larga de sentido y justificación», si paralela y análogamente no se dictan normas aplicables a los funcionarios civiles.

LLISET BORRELL, FRANCISCO: *La función pública local en el marco autonómico*. «El funcionario municipal» núm. 206, noviembre 1977, pp. 634-638.

Sumario: INTRODUCCIÓN.—PROBLEMÁTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN RELACIÓN CON LA REGIONALIZACIÓN.—DISOLUCIÓN DE LOS CUERPOS. DESESTATALIZACIÓN.—SELECCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS.—RÉGIMEN DE NOMBRAMIENTOS.—REMOCIÓN LIBRE.

Entre los temas más importantes a regular por la nueva Constitución española, se encuentra el de la autonomía para las regiones y nacionalidades del Estado español.

El impacto que esta nueva estructuración territorial va a tener sobre el aparato administrativo y burocrático del país es evidente «y es natural —subraya el autor— que se aproveche este cambio estructural para abordar reformas de la Administración pública en general y de la función pública en particular». Por ello, no es aventurado profetizar que, en el horizonte histórico del país, se diseña ya un tipo de Administración pública «que no encaja en los esquemas recibidos y aceptados por las generaciones dominantes hasta este momento crítico de nuestra historia».

Ante estos cambios profundos, el funcionario tiene que tomar conciencia de ellos, y, en lugar de ser un factor retardatario y entorpecedor, debe impulsarlos para sintonizar con las demandas y pretensiones de la generalidad de los ciudadanos.

Específicamente, la regionalización del país va a incidir de modo profundo sobre el funcionariado local, sea o no perteneciente a los

denominados Cuerpos nacionales, en el sentido de replantear su movilidad interadministrativa, de arbitrar nuevas fórmulas para su intercambiabilidad funcional y orgánica, de posibilitar su trasvase de unas Corporaciones locales a otras.

El fenómeno regional, en definitiva, va a hacer surgir una serie de problemas en torno a la burocracia local y que, en lo que concierne a los Cuerpos de Secretarios, Interventores y Depositarios, se pueden sintetizar en la forma que sigue. Primero, disolución pura y simple de estos Cuerpos, sin ahondar en la necesidad de arbitrar soluciones de recambio que proporcionen personal directivo a los entes locales. Segundo, desestatización de los actuales Cuerpos nacionales para vincularlos directamente a las respectivas Administraciones regionales. Tercero, selección de estos funcionarios por cauces igualmente regionalizados mediante la implantación de escuelas que sirvieran para preparar profesional, jurídica y hasta lingüísticamente a los empleados públicos de cada demarcación territorial. Cuarto, régimen de nombramientos de funcionarios de Cuerpos nacionales por el órgano regional correspondiente. Y quinto, remoción de los funcionarios con facultades directivas, llevada a cabo no de forma indiscriminada o arbitraria, sino con las debidas garantías y a través de un expediente incoado al electo.

La regionalización política va a ocasionar «alteraciones sustanciales en el régimen jurídico de la función pública». Se trata de que los cambios se hagan buscando el

logro de una función local y regional con sus peculiaridades propias, pero sin salirse de un marco común normativo que debe regir para todos los funcionarios locales del país. La carrera administrativa, nombramientos hechos por los órganos regionales, escuelas regionales para la selección y formación de los funcionarios, respeto de los derechos adquiridos, tales como los aspectos principales a considerar en el futuro, contando, a la hora de las decisiones, con la opinión de «todos los Colegios profesionales, Asociaciones y Sindicatos de funcionarios legalmente constituidos».

NIETO, ALEJANDRO: *La política y la administración*. «El funcionario municipal» núm. 207, diciembre 1977, pp. 725-727.

Sumario: HASTÍO ADMINISTRATIVO Y HAMBRE DEMOCRÁTICA.—ESTADO VERGONZANTE.—NO SON RESPONSABLES LOS FUNCIONARIOS, SINO LOS POLÍTICOS.

En determinadas coyunturas históricas prima la política sobre la administración hasta el momento en que se invierten los valores y lo administrativo se sitúa sobre lo político. Entonces, el político es contemplado peyorativamente, mientras se ensalza al burócrata, al técnico, considerados como los únicos defensores del orden social y del bien común.

En otras etapas históricas, por el contrario, prevalece la administración sobre la política, pero llega un instante en el que aparecen el hastío administrativo y el hambre democrática. Los resultados son

bien conocidos: se ataca a la Administración y se venera y alaba al político como un nuevo redentor social.

Bajo estas coordenadas, es posible enjuiciar ya la situación española y, más específicamente, la de su Administración local. Nos encontramos, según el autor, «en un momento pendular extremo en el que se cree que la Administración es la causa de todos los males de la Patria, cuya salvación va a depender exclusivamente de la política».

Mirando hacia atrás, en el franquismo hubo «una grave deflación política» a consecuencia del lógico desgaste sufrido por su ideología en los años iniciales. Pero, pese a ello, ni la Administración se excedió en sus límites, ni los técnicos se apoderaron del poder. «Quienes gobernaban—sostiene Nieto—afirmaban ser técnicos, pero eso no quiere decir que lo fueran realmente. Eran políticos disfrazados de técnicos».

Los políticos cometieron graves errores y la política «pasó a un estado vergonzante»; pero que la política dejara de cumplir su cometido no quiere decir que la Administración la reemplazara. En el campo local, quienes han regido los Ayuntamientos y Diputaciones han sido políticos, no burócratas ni técnicos. ¿Cómo se explica entonces el clima actual de animadversión y hostilidad hacia los servidores locales?

La respuesta reside en que son los supervivientes de una Administración perteneciente a un régimen desaparecido, y es bien sabido, recuerda el autor, que «en España hay una tradición más que

centenaria de asimilar una Administración caída con un botín particular del vencedor». El riesgo radica en que los vencedores reincidan en los errores que tratan de superar y que se repita con ellos idéntico proceso, del que saldrían, una vez más, perjudicados los funcionarios.

Nieto concluye su trabajo con tres importantes afirmaciones. Primero, de los errores cometidos por las Corporaciones locales no son responsables directos los funcionarios, sino los políticos. Segundo, si los funcionarios colaboraron en los abusos de la situación anterior, no se debe a corrupciones individuales, sino a la falta de un estatuto que les garantizara su imparcialidad técnica. Y tercero, la receta viable es que los políticos se comporten como técnicos (sin sustituir a los funcionarios) y que éstos actúen como técnicos, sin su plantar a los políticos; principio que entraña una segunda parte, y es que en su día, tanto a los políticos como a los funcionarios, se les exija responsabilidad.

Las funciones directivas. Textos seleccionados por JOSÉ MARÍA DE ANZIZU. Editorial Labor, S. A. Barcelona, 1975, 238 pp.

Sumario: PRÓLOGO.—INTRODUCCIÓN.—PRIMERA PARTE. LA FUNCIÓN DEL DIRECTIVO. GENERALIDADES: 1. Las funciones de los elementos dirigentes, por Chester I. Barnard. 2. La voluntad directiva, por Marvin Bower. 3. La dirección general es tarea de todos, por H. Vyterhoeven. 4. El aspecto humano de la empresa, por D. McGregor.—SEGUNDA PARTE. ESTRATEGIA Y OBJETIVOS: 1. El concepto de estrategia de

la empresa, por K. R. Andrews y otros. 2. Comprende la manera de ser de su organización, por Roger Harrison. 3. Qué es realmente la dirección por objetivos, por William E. Reiff y Gerald Bassford. 4. Desarrollo de una estrategia para pequeñas empresas, por A. E. B. Perrigo.—TERCERA PARTE. GESTIÓN DEL ACTIVO HUMANO: 1. El declive de la burocracia y las organizaciones del futuro, por Warren G. Bennis. 2. Motivación, moral y dinero, por Frederick Herzberg. 3. Grupos y relaciones intergrupos, por Edgar H. Schein. 4. Un nuevo enfoque de la gestión: el movimiento de OD, por José María de Anzizu Furest.—CUARTA PARTE. ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS: 1. Proyecto de la organización: ajuste de la estructura a la estrategia, por Warren M. Cannon. 2. Lo que no está en los organigramas, por Harold Stieglitz. 3. Evolución y revolución a medida que crecen las organizaciones, por Larry E. Greiner. 4. Nuevos modelos para las organizaciones actuales, por Peter F. Drucker.—BIBLIOGRAFÍA.

El autor ofrece en esta obra una selección de textos que puedan resultar de utilidad a los profesionales de la dirección de organizaciones en nuestro país. No se trata de artículos o trabajos con pretensiones de ser recetas para afrontar los problemas directivos, sino más bien, como se indica en la introducción, de textos de calidad aplicables a la coyuntura española y que, sobre todo, ayuden a reflexionar y a meditar.

Louis B. Barres, profesor de la Harvard Business School, en su prólogo justifica el interés de la publicación, centrada, a su juicio, más en la *dirección* que en el concepto del *directivo* como centro de la organización. Y seguidamente, De Anzizu Furest, en las palabras introductorias explica la génesis de su obra y el por qué de la selección de los diversos trabajos que la componen, y entre los que figuran, junto a los nombres ya

consagrados, otros menos conocidos pero de interés en la actualidad.

Una breve pero escogida bibliografía cierra el libro, como manifiesta el autor, culminación de varios meses de tarea recopiladora y de numerosas conversaciones con empresarios y profesores, tanto españoles como norteamericanos.

LE BRAS, JEAN-YVES: *¿Por qué una función organizadora?* Editorial Tecnibán, S. A., Madrid, 1975, 134 pp.

Sumario: INTRODUCCIÓN.—CAPÍTULO 1. LA ORGANIZACIÓN, FUNCIÓN PRIMOORDIAL EN LA EMPRESA.—CAPÍTULO 2. EL PERFIL DEL ORGANIZADOR.—CAPÍTULO 3. EL DEPARTAMENTO «ORGANIZACIÓN».—CAPÍTULO 4. IDEAS QUE HAY QUE EVITAR.—CAPÍTULO 5. IDEAS QUE HAY QUE PROMOVER.—CAPÍTULO 6. LA ORGANIZACIÓN EN LA GRAN EMPRESA.—CAPÍTULO 7. PROPUESTA DE PROGRAMA: ACCIONES QUE HAY QUE EMPRENDER.—CONCLUSIÓN.—BREVE RESEÑA DE NOMBRES Y FECHAS.—BIBLIOGRAFÍA.

Trata en el libro el autor, ingeniero de Minas y jefe de Estudios en la Unión des Assurances de París, de acercarse analítica y sintéticamente al estudio de una función y de una actividad de la empresa, como es la organización.

La organización no es definida de manera positiva, sino a sensu contrario, porque no debe confundirse con la investigación operativa, no tiene como primer objetivo la reducción del personal, no está para licenciar algunos mandos y no es consecuencia de la informática.

El organizador requiere unas cualidades de base y que se pueden clasificar en tres apartados: cualidades requeridas en el plano

intelectual, como la creatividad, el pragmatismo y la exigencia; cualidades requeridas en el plano humano, como el sentido de la comunicación, la aceptabilidad, la animación y el espíritu de equipo, y cualidades «personales», como la disponibilidad, la integridad, la tolerancia, la experiencia, el sentido común, la perseverancia, la claridad, el sentido de la responsabilidad y el deseo de promoción personal.

El Departamento de Organización, en el panorama de la empresa, ha de estar vinculado a la Dirección General. En su configuración hay problemas importantes que resolver, como el de su estructura interna, el del reclutamiento de las personas que lo han de integrar, el de su formación, el de información dentro del grupo organizador y hacia el exterior, y viceversa, y el del modo más adecuado de trabajo.

En un Departamento de Organización hay «errores» que superar e «ideas» que promover y potenciar. Entre aquéllos, el autor habla de «errores de estructura», «ausencia de objetivos» y en el plano humano. Y como «ideas» a suscitar están, a nivel del Departamento, la de *eficacia* en la realización de los objetivos de la organización; y a nivel personal, ciertas cualidades dinámicas (como aceptación del riesgo, inquietud permanente y el reconocimiento del mérito para valorar los individuos), un cierto «arte» en las relaciones con los demás y una adhesión total a la forma de organización practicada por la empresa.

El autor propone seguidamente algunos puntos de vista sobre la organización en la gran empresa, indicando que la dimensión de ésta permite la creación de un Departamento de Organización y que es preciso, a la vez, saber asimilar adecuadamente el «fenómeno informático» para evitar divergencias entre el Departamento de Informática y el Departamento acabado de citar.

«La meta que hay que alcanzar —concluye el autor al final de su obra— es llegar a un departamento "Organización" que sea plenamente reconocido como engranaje esencial de la empresa, y cuyo indiscutible valor le haga ser "llamado" por los servicios gestores por motivos totalmente distintos a aquellos otros en que se produce un aumento de personal o una compra de mobiliario...» Para ello se requiere emprender una serie de tareas y acciones prioritarias en contacto con las demás unidades de la empresa.

FRAGA IRIBARNE, MANUEL: *La Monarquía y el país*. Editorial Planeta, Barcelona, 1977, 265 pp.

Sumario: PRÓLOGO.—I. LA MONARQUÍA: 1. La Monarquía como forma de Estado. 2. La Monarquía constitucional.—II. EL PAÍS: 1. Una visión de la política. 2. La era de Franco en perspectiva. 3. La gran navegación. 4. El espectador. 5. Reforma y negociación. 6. Sobre el marxismo. 7. Las clases medias. 8. El campo de España. 9. Nuestra gran familia. 10. Los marginados. 11. La juventud y el cambio. 12. Sobre la violencia. 13. Hombres del pueblo. 14. España y sus regiones. 15. La institucionalización de la región. 16. La financiación de los partidos políticos. 17. Cortes constituyentes.—III. HOJAS SUELTAS.

«Este libro —escribe Fraga en el prólogo— ha nacido en medio de la transición española; está escrito desde ella y para ella.» Su contenido responde al deseo del autor de tomar postura ante los acontecimientos y de exponer algunas ideas que sirvan para encauzarlos y dirigirlos.

La primera parte del libro, en torno a la Monarquía, es la más compacta y mejor estructurada. En ella se desarrollan previamente cuestiones relacionadas con el orden político, como son la organización política cuyo fin «es la *seguridad* en la *justicia* y también el *cambio* en la *esperanza*»; y la legitimidad porque «está muy bien una Administración eficiente y ágil, pero es más importante en nombre de qué se administra». En este sentido, «no puede haber, en definitiva, más Monarquía que la basada en una *función social*» y que sintonice plenamente con nuestro tiempo.

Para Fraga la Monarquía no puede ser una forma de gobierno, sino que «sólo puede existir hoy como *forma del Estado* moderno, como forma de la organización política actual; como coronación de un Estado representativo y democrático».

Referido el tema a la situación española, a juicio del autor no existe un modelo monárquico exclusivo ni ninguno que se pueda aplicar, sin más, al caso de nuestro país. Al no poderse contar con modelos previos, la operación de consolidar la Monarquía aquí no es una mera restauración sino que, además, es una modernización; por eso, «no puede ser la del pasado, ni siquiera la del pasado in-

mediato, sino la posible y conveniente hoy; la que asuma y sirva a la sociedad actual».

Asentada la institución monárquica, el otro aspecto es el de lograr su adecuada inserción dentro del marco constitucional que ha de resultar de las reformas emprendidas. No valen las formas «arcaicas» de Monarquía, como la teocrática o la patrimonial, sino que hay que fijarse en la limitada o constitucional que, desde 1830, prevalece en Europa.

Para España, la Monarquía constitucional es la mejor solución. Su papel consiste primero en garantizar y simbolizar la unidad del Estado, «por encima de las inevitables divisiones partidistas», y segundo, la Corona debe erigirse en el factor moderador y neutral entre las fuerzas políticas actuantes. Este es, para Fraga, «el punto clave de la Monarquía Constitucional».

La segunda parte de la obra recoge varios trabajos referidos a temas candentes de la vida nacional, así como a problemas más genéricos de la Ciencia Política, en los que Fraga insiste en sus conocidos puntos de vista sobre el franquismo, las regiones, la reforma política, los partidos políticos y otros asuntos similares.

La tercera y última parte contiene los textos de algunas declaraciones periodísticas y de discursos pronunciados por el autor y cuyo único valor radica en que contribuyen a conocer mejor su pensamiento e ideología, por otro lado de sobra difundidos y aireados en los ambientes políticos españoles.

DE VICENTE, CIRIACO: *La lucha de los funcionarios públicos*. Editorial Cambio 16, Madrid, 1977, 470 pp.

Sumario: 1. LOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.—2. LA LUCHA POR LAS RETRIBUCIONES.—3. LA LUCHA POR LA SEGURIDAD SOCIAL.—4. LA LUCHA POR LA LIBERTAD SINDICAL.—5. LAS FORMAS DE LUCHA DE LOS TAP.—6. LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LOS TAP.—7. SINDICATOS Y PARTIDOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.—EPILOGO.

La problemática y la conciencia reivindicativa del personal público ha sido y sigue siendo motivo de atención por parte de los medios de comunicación social y de personas que, como el autor del libro que comentamos, aspiran a exponer públicamente en revistas, periódicos, trabajos diversos, los principales temas que preocupan a los empleados públicos.

Ciriaco de Vicente, testigo atento de cuanto está aconteciendo hoy en el seno de la Función Pública española, en esta obra ordena y sistematiza un repertorio abundante de noticias, documentos, disposiciones, discursos, etc., que en los últimos años han tenido como destinatarios a cuantos sirven en los cuadros públicos. No se trata, por tanto, de una publicación en la que el autor quiera desarrollar puntos doctrinales y defender tesis por él elaboradas, sino que estamos ante una crónica de hechos que han acontecido y que, debidamente agrupados y distribuidos, son dados a conocer por afectar a las cuestiones más candentes del funcionariado como son las retribuciones, la Seguridad Social, las formas de lucha y la sindicación.

Ciriaco de Vicente, desde su co-

nocida posición política, al hilo de las realidades que describe hace valer en ocasiones su sentido crítico para revelar algunas de las más importantes deficiencias que hoy caracterizan al régimen legal del personal público. «Nuestra Administración —escribe— necesita cambiar a fondo, cambiar hasta el punto de que nadie le reconozca.» Pero tal tarea no puede ser asumida por la derecha española, sino que habrá de ser empujada por la izquierda cuando cuente con la mayoría parlamentaria, porque el catálogo de problemas a afrontar y resolver, como el de la estructura corporativa, el acceso democrático a la Función Pública, la movilidad horizontal y vertical dentro de ésta, la potenciación de los Cuerpos interministeriales, los derechos cívicos del funcionario, la sindicación, las retribuciones y Seguridad Social, etc., son tan profundos que sólo a partir de una ideología de izquierda y de una concienciación de los empleados públicos podrán ser atacados con la urgencia que la situación reclama.

BOCH-GIMPERA, PEDRO: *La España de todos*. Seminarios y Ediciones, S. A., Madrid, 1976, 210 pp.

Sumario: PRÓLOGO.—LA ESPAÑA DE TODOS.—DOS ESPAÑAS.—LA LECCIÓN DEL PASADO.—EN TORNO A LA DESVIACIÓN DE LA HISTORIA DE LOS PUEBLOS ESPAÑOLES.—CONTUMACIA DE LAS DESVIACIONES HISTÓRICAS.—ESPAÑA Y EUROPA.—EL IMPERIO NO ES ESPAÑA.—ESPAÑA: NOMINA, NUMINA.—PARTICULARISMO Y UNIDAD.—TODAVÍA FELIPE II Y EL IMPERIO.—LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA HISTÓRICA.—CORTES Y DEMOCRACIA EN ESPAÑA.—ANDALUCÍA.—CATALUÑA Y ESPAÑA.—LA CONTRADICCIÓN ESPAÑOLA.—PARA UN EXAMEN DE PROBLEMAS.—LA TRAGEDIA DE ESPAÑA.

El presente libro reúne un conjunto de trabajos escritos por Boch-Gimpera, rector que fue de la Universidad de Barcelona, consejero de Justicia y luego del Gobierno de la Generalidad y profesor en el exilio de la Universidad Nacional Autónoma de Méjico, muerto en octubre de 1974.

Anselmo Carretero, en el prólogo, hace un bosquejo biográfico del autor a la vez que selecciona las ideas básicas que vertebran homogéneamente los trabajos recogidos en el libro, arrancando de la idea cardinal de que España es una comunidad de pueblos todos igualmente españoles y una nación de naciones.

Para Boch-Gimpera el problema de la esencia de España está sin resolver. «España —escribe— es siempre una unidad compleja en potencia, pero jamás realizada del todo y siempre a punto de quebrarse porque todos los intentos de organización conjunta no han podido lograrla.»

Nuestro país es un conglomerado de pueblos variados y diversos que, pese a los intentos históricos de unificación, han conservado siempre sus peculiaridades y sus valores propios. Las superestructuras que han pretendido eliminar la diversidad nacional jamás han llegado a consolidarse y, al final, siempre han acabado resurgiendo las diferentes culturas de Cataluña, Galicia, Euzcadi, etc.

Ha habido desviaciones de «la España múltiple, comunidad de pueblos» y la desviación más violenta se inicia con los Reyes Católicos y se completa bajo el Imperio de Felipe II, que no llegaron a forjar ni la unidad de España ni

un Estado nacional ni una monarquía ideal sometida a unas leyes o a una religión, sino más bien un absolutismo identificado con el poder del monarca. Entretanto, los pueblos de España permanecen marginados y no se lleva a efecto una eficaz y permanente tarea de gobierno, de cuyos defectos aún padecemos sus negativas consecuencias.

Dentro de la problemática nacional, el tema religioso ocupa un lugar destacado. La intolerancia fue introducida por el poder visigodo y continuará luego en la época musulmana y en el reinado de los Reyes Católicos y los Austrias. España inventa por entonces el Estado-iglesia, «primer ensayo del totalitarismo moderno». Posteriormente, la división espiritual entre nosotros se consolida y ocasiona reacciones de uno y otro signo a lo largo de los siglos XIX y XX.

También la cuestión catalana merece la atención del autor, porque Cataluña es la mejor expresión de la permanencia de los valores regionales y autonómicos. Con referencia a ella y a las demás regiones, Boch-Gimpera escribe que «no son meras variedades 'regionales' de una 'unidad' superior, sino al revés: a ésta se llega partiendo de aquéllas, que, aun cuando han sido ofuscadas por la imposición de un unitarismo artificial, siguen vivas y solamente respetándoles será posible consolidar la unidad superior de la nación compleja».

Hora es, pues, de revisar el enfoque histórico de nuestra patria, partiendo de lo que existe duraderamente y rechazando concepciones contrarias al verdadero ser

de España. Las superestructuras artificiales no sirven y hay que respetar, fomentar y defender las personalidades regionales para, entre todos, en un clima de libertad, solidaridad y democracia, construir una España enriquecida y fuerte, estable e integrada.

DESIDENTADO BONETE, AURELIO, y DE LA VILLA, LUIS ENRIQUE: *Manual de Seguridad Social*. Editorial Aranzadi, Pamplona, 1977, 376 páginas.

Sumario: PRÓLOGO.—CAPÍTULO I. LA POLÍTICA CONTEMPORÁNEA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. CAPÍTULO II. ASPECTOS FINANCIEROS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.—CAPÍTULO III. EL SISTEMA ESPAÑOL DE SEGURIDAD SOCIAL.—CAPÍTULO IV. TÉCNICAS INSTRUMENTALES PARA LA ORGANIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN, I. (Campo de aplicación, inscripción, afiliación, altas y bajas).—CAPÍTULO V. TÉCNICAS INSTRUMENTALES PARA LA ORGANIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN, II. (Cotización).—CAPÍTULO VI. ORGANIZACIÓN DE LA ACCIÓN PROTECTORA, I. (Extensión e intensidad de la protección).—CAPÍTULO VII. ORGANIZACIÓN DE LA ACCIÓN PROTECTORA, II. (Régimen jurídico de las prestaciones).—CAPÍTULO VIII. ASISTENCIA SANITARIA.—CAPÍTULO IX. PROTECCIÓN DE LAS SITUACIONES DE INCAPACIDAD LABORAL TRANSITORIA E INVALIDEZ PROVISIONAL.—CAPÍTULO X. PENSIONES, I. (Invalidez permanente).—CAPÍTULO XI. PENSIONES, II. (Jubilación, muerte y supervivencia).—CAPÍTULO XII. DESEMPLEO.—CAPÍTULO XIII. PROTECCIÓN A LA FAMILIA.—CAPÍTULO XIV. GESTIÓN Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE SEGURIDAD SOCIAL.—ÍNDICE DE CUADROS.

Los autores, en el prólogo que abre esta obra, descubren cuál es su intención al afirmar que se trata de «un intento de aproximar a la problemática general de la Seguridad Social y, en particular, procura una visión crítica del sistema español».

Estas palabras revelan el contenido del libro que, por encima de un mero enfoque jurídico-formal de la Seguridad Social, aborda ésta desde ángulos múltiples como son el económico, el financiero, el sociológico. De esta manera, el lector penetra de forma más total y completa en ese gigantesco mecanismo de los Estados modernos que es la Seguridad Social, orientada a proteger a los ciudadanos y trabajadores contra determinados riesgos, contingencias y privaciones.

Con excelente sistemática, De la Villa y Desdentado Bonete dedican los primeros capítulos al análisis de aspectos generales y comunes de la Seguridad Social, como son, de un lado, su inserción en la política de los Estados modernos y su difícil y cada vez más costosa financiación; y, de otro, cuanto atañe al campo de aplicación, inscripción, afiliación, altas y bajas y cotización, con referencia expresa, no exenta de espíritu crítico, a la situación española actual.

A partir del capítulo VI, tras dos capítulos en los que se exponen cuestiones básicas sobre la extensión e intensidad de la acción protectora y sobre el régimen a que se han de atener las diversas prestaciones, los demás aparecen referidos a cada una de las prestaciones que otorga nuestra Seguridad Social empezando por la asistencia sanitaria hasta terminar en la protección familiar, y el último del libro describe tanto la gestión de la Seguridad Social como el ejercicio y defensa de los derechos que de ella emanan.

La obra, enriquecida con dieciséis cuadros, y con una abundante bibliografía que se sitúa al final

de cada capítulo, ofrece al lector interesado por los temas de Seguridad Social un bagaje actualizado de conceptos, normas, decisiones jurisprudenciales, ideas y planteamientos que ayudan a su mejor comprensión, en este momento que vive la sociedad española y dentro del cual la Seguridad Social pasa por ser uno de los temas más debatidos y polémicos.

OTERO NOVAS, JOSÉ MANUEL: *El crédito a la exportación*. Madrid, 1977, 35 pp.

Sumario: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CRÉDITO A LA EXPORTACIÓN.—RESUMEN Y CONSECUENCIAS DERIVADAS DE LA NATURALEZA JURÍDICA.—MODALIDADES DEL CRÉDITO A LA EXPORTACIÓN.—CONTROL DEL CRÉDITO A LA EXPORTACIÓN.—SU INCLUSIÓN EN LA ORDENACIÓN Y PRÁCTICA INTERNACIONAL..

El presente folleto recoge el texto de la conferencia pronunciada por el autor el día 23 de marzo de 1977 en el Banco de España, dentro del ciclo sobre «Ordenación jurídica del crédito» organizado por la Dirección General de lo Contencioso del Estado.

Otero Novas empieza haciendo algunas consideraciones sobre la naturaleza jurídica del crédito a la exportación, dentro del campo de la actividad administrativa.

A su juicio, «el mercado del crédito permite, en razón al intervencionismo administrativo, un tratamiento doble: con relación al sujeto o con relación a la actividad». En cuanto al primero, no hay en nuestro Derecho ninguna declaración programática, pero por lo que afecta al segundo la situación es distinta. El legislador, en efecto, de

un lado ha configurado la actividad de crédito como de interés público, y de otro ha asumido la administración de dicha actividad que pudiera redundar en beneficio general, naciendo así el crédito oficial, «como una institución esencialmente distinta del crédito privado».

Ahondando en la cuestión, para buscar una calificación jurídica más clara del crédito oficial, el autor sostiene que es un verdadero servicio público en sentido material y en sentido formal, porque, además de ser una actividad prestadora de utilidad a los particulares, se ha producido una *publicatio* al menos de signo genérico. Y al ser un servicio público, añade, las entidades privadas de carácter privado no pueden acceder a él sino por medio de los títulos legitimadores oportunos, especialmente la concesión.

La concurrencia aludida de un servicio público y de un servicio privado de interés público que se da en el crédito se acentúa todavía más en el crédito a la exportación. Este no puede considerarse como integrante del crédito oficial por el hecho de que lo atiende una empresa pública, el Banco Exterior de España, sino que hay que fijarse ante todo en su financiación para decidir sobre su naturaleza jurídica. En este sentido, sólo cuando el Banco Exterior cubre su coeficiente de inversión y el Instituto de Crédito Oficial le ofrece fondos para este fin, en calidad de préstamos, se puede hablar del crédito *oficial* a la exportación.

Otero Novas pasa seguidamente a diseñar una panorámica históri-

ca del crédito a la exportación, antes de entrar en el análisis de las consecuencias derivadas de la doble existencia del crédito privado a la exportación y del crédito público a la exportación. El primero lo realiza cualquier entidad privada bancaria o de crédito, mientras que el segundo aparece ante «la radical insuficiencia del crédito privado a la exportación, para financiar nuestro comercio exterior». De ahí que el Estado haya tenido que crear el crédito público a la exportación, hasta implantar un verdadero servicio público, tanto por el fin como por el origen de los fondos.

En la línea de perfeccionamiento que han venido siguiendo las técnicas de financiación son varias las modalidades del crédito a la exportación que han ido apareciendo. El autor señala las siguientes: créditos para financiar exportaciones con pedido en firme, crédito para capital circulante, créditos a la exportación a corto plazo, créditos para financiar inversiones en el exterior relacionadas con el fomento de la exportación y el crédito a compradores o entidades de financiación extranjeras.

Al ser el crédito una actividad de interés público, lógicamente el Estado le somete a una rigurosa intervención, en la que sobresalen las medidas de control. Mientras que en la actividad privada de interés público el control es más general, cuando pasa a ser de servicio público, los controles son mayores y más intensos, de forma que si estamos ante un manejo de fondos facilitados por el Instituto de Crédito Oficial al Banco Exterior, entonces hay que distinguir clara-

mente el control político, el control económico y el control jurídico.

Finalmente, un aspecto a tener en cuenta es el de las implicaciones internacionales del crédito oficial a la exportación, porque «la concesión de crédito al comprador extranjero es con frecuencia factor decisivo». De ahí el interés y actualidad de los acuerdos, trabajos o convenios orientados a perfeccionar las operaciones de crédito en el campo internacional y en las relaciones comerciales entre los Estados.

TORIBIO LEMES, MANUEL: *El consorcio local español*. «Revista de Estudios de la Vida Local», número 194, abril-junio 1977, páginas 351-382.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: 1. Propósito. 2. Articulación de competencias. 3. Condicionamientos técnico-económicos de los servicios. 4. La solución descentralizada. 5. Planteamiento general. 6. La Administración consorciada.—II. EL CONSORCIO LOCAL: 1. Antecedentes. 2. El Consorcio del Reglamento de Servicios. 3. Concepto. 4. Problemática.—III. CONSORCIO DE AGUAS Y SANEAMIENTO DE LA COMARCA DEL GRAN BILBAO: 1. Justificación. 2. Constitución. 3. Participes y representación. 4. Fines. 5. Organización. 6. Financiación. 7. Patrimonio. 8. Otros aspectos.—IV. OTROS CONSORCIOS DERIVADOS DEL REGLAMENTO DE SERVICIOS.—V. CONSORCIOS CREADOS POR LEY ESPECIAL: CONSORCIO DE TRANSPORTES DE VIZCAYA.—VI. LOS CONSORCIOS EN LA LEY DE BASES DEL ESTATUTO DEL RÉGIMEN LOCAL.

El autor, diplomado en Administración Local e interventor del Consorcio de Aguas y Saneamiento de la Comarca del Gran Bilbao, en la parte introductoria describe la problemática actual de las relaciones entre las Administraciones públicas. De una situación, como la

del siglo XIX, en la que lo decisivo era delimitar las competencias estatales y locales, hemos pasado a la situación actual en la que la Administración del Estado se atribuye creciente y progresivamente una serie de competencias y funciones que antes estaban repartidas entre múltiples Administraciones públicas.

Consecuencia de lo anterior, la articulación Estado-Municipio sufre las presiones del cambio social, al igual que acontece con la organización de los servicios públicos. Una solución para afrontar los nuevos esquemas de estructuración municipal es la descentralización de competencias y, por lo mismo, de prestación de servicios públicos. «No sólo motivaciones democráticas—escribe el autor citando a Martín Mateo—animan los impulsos descentralizadores. Dentro del terreno de la eficacia, donde precisamente se les asignaba de antiguo sus principales inconvenientes, la descentralización se nos revela como una fórmula plenamente plausible, sobre todo si partimos de la inviabilidad última de una solución tecnocrática exhaustiva.»

La realidad es que hoy, debido a condicionamientos de todo tipo, importa hacer un replanteamiento a fondo de las relaciones entre las Administraciones públicas que conduzca a una participación de los ciudadanos y a una pronta prestación de los servicios; a la vez que se han de buscar fórmulas que salvaguarden la independencia de las entidades que se relacionen entre sí, para evitar la instrumentación de las más poderosas sobre las más débiles.

Como una vía que facilite todos estos objetivos ha nacido la Administración consorciada, en nuestro país inicialmente representada por meros convenios o conciertos hasta llegar a una posterior personificación en los Consorcios locales. Y así como en las relaciones entre entes públicos tradicionales el principio de la coordinación era el fundamental, en la Administración consorciada, apunta Toribio Lemes, predomina el de cooperación.

En el ámbito específicamente local empezaron apareciendo convenios o conciertos entre entidades públicas y que son «el antecedente más próximo de lo que llegarían a ser los Consorcios locales». Tras diversas experiencias, que pueden identificarse como antecedentes inmediatos de la figura del Consorcio, la primera norma que configura éste como entidad local personificadora de la Administración consorciada es el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955.

El autor formula, tras mencionar otras opiniones, el siguiente concepto del Consorcio local: «Entidad local, dotada de personalidad jurídica pública, con plena capacidad de obra y económica, creada al amparo de la legislación local o por ley especial, que asocia entidades locales de distinto orden entre sí, o entidades locales con otros entes públicos, para la prestación de

servicios de interés local a los que están vinculados por sus respectivas competencias.»

Como catálogo de problemas que afectan a esta figura jurídica, se pueden citar los de su insuficiencia normativa, su organización, su financiación, el crédito, los criterios económicos de su actuación, la constitución de un patrimonio y otros aspectos.

Finalizada la precedente exposición teórica, el trabajo se dedica al análisis de algunos supuestos concretos, como el Consorcio de Aguas y Saneamiento de la Comarca del Gran Bilbao, al que el autor dedica una mayor atención, junto a otras experiencias como son el Consorcio de la Costa Brava, el de Túneles del Tibidabo, el de Sant Llorens de Munt y el del Depósito Franco de Gijón, derivados del Reglamento de Servicios de 1955. Y tras una breve referencia al Consorcio de Transportes de Vizcaya, hay un último epígrafe sobre el tratamiento de la figura en la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local y a la que hay que señalar «el mérito de haber sido la primera que cita los Consorcios, si bien todavía con cierta timidez», configurándolos constituidos por entidades locales y entidades públicas de diferente orden o naturaleza y asignándoles como objetivo cualquier fin que sea de interés para las respectivas poblaciones.

