



VARIOS: *Servicio Nacional de Salud*. Editorial Laia, Barcelona, 1977, 108 pp.

Sumario: PRESENTACIÓN.—PRÓLOGO.—1. LA PROMOCIÓN DE LA SALUD, OBJETIVO PRIMORDIAL DE LA MEDICINA Y DE LA ORGANIZACIÓN SANITARIA.—2. CONSECUENCIAS DE LA ACTUAL SITUACIÓN SANITARIA.—3. CUADRO ECONÓMICO DE LA SANIDAD EN CATALUÑA.—4. UNA PROPUESTA DE ALTERNATIVA SANITARIA.—5. EL SERVICIO NACIONAL DE SALUD.—6. LA PLANIFICACIÓN SANITARIA.—7. EL PASO DE LA ACTUAL ASISTENCIA SANITARIA A UN SERVICIO NACIONAL DE SALUD.

Los autores plantean en la obra una alternativa democrática a la salud, señalando que sólo la consolidación de la democracia per-

mitirá la implantación de lo que denominan Servicio Nacional de Salud; y a la inversa, la puesta en marcha de este Servicio contribuirá a fortalecer y asegurar aquélla.

Aunque el libro ha sido escrito «desde y para Cataluña», sus tesis son plenamente aplicables al resto del país o a determinadas áreas geográficas del mismo, partiendo de la idea básica de que «la sanidad deberá ser transformada» para convertirse en instrumento adecuado de garantía y promoción de la salud.

A juicio de los autores se impone «un nuevo concepto de medi-

cina, de enfermedad y de salud», lo que conlleva un cambio radical en la actual situación sanitaria española. Para ello hay que crear un Servicio Nacional de Salud, entendido como *organización integrada, ordenada y normalizada* de todas las funciones y actividades sanitarias en un único Departamento de la Administración Pública y cuyos objetivos prioritarios serán superar los desniveles para acceder a la asistencia sanitaria y para montar un dispositivo que permita enfrentarse coherentemente a las enfermedades más frecuentes. A su vez, el citado Servicio Nacional comportará una gestión democrática, será el medio idóneo para promover las transformaciones precisas para promover la salud de todos los ciudadanos y habrá de velar por el predominio de los intereses públicos.

Para alcanzar los fines de la nueva sanidad que se postula hay que crear una bien pensada planificación sanitaria a través de su regionalización, cuya meta «será la de situar servicios suficientes lo más cerca posible de donde la gente vive». Cada región será el resultado de agrupar áreas primarias denominadas *Áreas Sanitarias*, siendo las *Unidades Asistenciales Básicas* la avanzadilla de la red sanitaria. En este esquema organizativo, el hospital es un elemento de primer orden debidamente integrado en una red sanitaria asistencial. Y, en general, tanto los hospitales como otros servicios deberán ser gestionados democráticamente por medio de Consejos de Salud.

Finalmente, el tránsito desde la

situación actual al Servicio Nacional de Salud habrá de hacerse gradualmente por etapas. Ello «supondría una organización sanitaria *normalizada* —tanto en el sentido de incluir todos los aspectos sanitarios como en el hecho de hacer desaparecer las duplicidades de servicios—, con una *base territorial* —regionalización sanitaria— donde se ponga el acento en la *prevención y en la medicina de primer nivel* —el hospital pasaría a ser una parte reducida pero altamente cualificada y especializada dentro del conjunto sanitario—, con una *financiación a través de los presupuestos públicos* una vez realizada la reforma fiscal y con una *gestión democrática y muy descentralizada*».

FRAGA IRIBARNE, MANUEL: *Los nuevos diálogos*. Editorial Planeta, Barcelona, 1977, 18 pp.

Sumario: PRÓLOGO.—LOS NUEVOS DIÁLOGOS. EL ROMANTICISMO POLÍTICO.—LA POLÍTICA ROMÁNTICA EN ESPAÑA.—EL NEOROMANTICISMO.—UNA TEORÍA DEL MIEDO.—DERECHA, CENTRO E IZQUIERDA.—VISTO DESDE LA DERECHA.—HACIA DÓNDE VA EUROPA.—CRISIS ECONÓMICA, PACTO SOCIAL Y ACUERDO POLÍTICO.—LA CRISIS DEL MARXISMO.—EL EUROCOMUNISMO, ÚLTIMA FASE DEL MARXISMO.—EL EUROCOMUNISMO Y LA OCUPACIÓN DEL ESTADO.—LA DEMOCRACIA HOY.—LA BALCANIZACIÓN DEL PAÍS.—CARNE A LAS FIERAS. LA HORA DE LA VERDAD.—LA FUNDACIÓN POLÍTICA.—UNA CONSTITUCIÓN PARA ESPAÑA (I).—UNA CONSTITUCIÓN PARA ESPAÑA (II).—SOBRE LAS LIBERTADES.—UN PROGRAMA PARA LAS CLASES MEDIAS.—ESPAÑA Y EL MAR.—GOLD MANN Y SU WALLENSTEIN.—HOMBRES DE ESTADO.

El propio Fraga, en el prólogo, indica que este libro «constituye una serie de ensayos dialogantes sobre los temas de mayor actualidad y urgencia». El momento que vive la humanidad es de cri-

sis, de cambio, de ahí que, para hacer frente a los problemas que nos acosan, se imponga la reflexión, el análisis en profundidad y, sobre todo, el diálogo.

A partir de esta voluntad de intercambiar ideas y de ofrecer soluciones, el autor pasa revista a un abanico de cuestiones de ámbito mundial y de trascendencia puramente nacional. El romanticismo político y sus consecuencias; el significado de las posiciones derecha-centro-izquierda, el mundo actual de Europa, la significación del eurocomunismo, las condiciones para el funcionamiento de una democracia pluralista, los procesos de balcanización en Europa y en España, son algunos de los temas abordados en el libro desde la óptica siempre conservadora y bien conocida del autor.

Con referencia más expresa a la vida española, Fraga habla de que España protagoniza hoy un momento trascendental de fundación política, que exige de todos responsabilidad y solidaridad. El «furor constituyente» debe ser rechazado, para no caer en vicios pasados, debiéndose elaborar para el país una constitución breve, clara, alejada de pretensiones utópicas o sueños irrealizables y en la que se tomen un número determinado de decisiones claves sobre el modelo de sociedad que queremos, el modelo de legitimidad a que aspiramos, la forma de Estado y la organización de los órganos básicos del Estado.

Hoy la capacidad crítica es superior a la constructiva, «lo que constituye una de las causas de la crisis actual». Los problemas a

afrontar son muchos, pero no valen las recetas ideológicas de otros tiempos. Se precisan hombres de Estado que no sean ni aficionados ni imitadores, sino que tengan la suficiente decisión, clarividencia e imaginación para afrontar los actuales retos del progreso y de la técnica.

MARTÍNEZ NAVARRO, JUAN FERNANDO: *La Sanidad en España*. «Revista de Sanidad e Higiene Pública», núms. 7-8, julio-agosto 1977, pp. 777-817.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS PROBLEMAS: Los indicadores sanitarios: A) La mortalidad. B) La morbilidad. C) Valoración.—III. LAS INSTITUCIONES: Antecedentes. Las bases de la Sanidad actual. La disyuntiva. La etapa actual.

El hombre que crea su propio ambiente es el principal responsable de las enfermedades que sufre. Por tanto, dice el autor, «la enfermedad aparece como la respuesta biológica del hombre a la agresión de un medio ambiente social determinado históricamente, por lo que se manifiesta como un proceso cambiante, siendo el enfermo portador de un mensaje de calidad del ambiente».

Se trata ahora de explicar por medio de indicadores sanitarios la evolución española a la vista de los cambios experimentados en lo económico y lo político por el país, partiendo de un fenómeno determinante como es la transición de nuestra sociedad hacia otra «capitalista de tipo moderno», habiéndose «pasado de un patrón epidemiológico de tipo rural a uno

de tipo industrial», con lo que ello conlleva de variaciones en las causas de mortalidad, origen de accidentes, principales manifestaciones patológicas, etc.

Después de estas premisas, Martínez Navarro, con abundantes datos y gráficos, determina cómo el análisis epidemiológico tiene que mostrarnos «si el estado de salud que tenemos es el que corresponde a nuestra formación social, estructura económica y a los recursos sanitarios de que disponemos». Para ello, estudia primero la mortalidad y luego la morbilidad en España, indicando que «el cambio de situación epidemiológica es evidente, pero su evolución hay que enmarcarla en las grandes modificaciones sanitarias producidas en el mundo, debido a la evolución económica, social y sanitaria».

Por lo que se refiere al aparato institucional de la Sanidad española, el autor estudia su evolución con mención de los hitos o fechas de mayor relieve en la configuración del mismo. En el momento presente nuestra Sanidad, cuyos dos logros más recientes han sido la Ley de Bases de la Seguridad Social y el nuevo Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, está limitada por una serie de factores que impiden «la formulación de una política sanitaria». Ello significa «el mantenimiento de unas actitudes ideológicas de carácter burgués que no cuestione el modo de producción capitalista en el ejercicio sanitario», lo que impide la implantación de una Sanidad renovada y progresiva.

«Es evidente, por tanto —concluye el autor—, que cualquier alternativa no burguesa para una Sanidad nueva ha de partir de la comprensión del proceso de producción de las enfermedades y de la necesidad de reintegrar al individuo en su medio social, garantizándole el mayor disfrute de la vida». Es necesario, pues, que el Estado cree el Servicio Nacional de Salud con todos los caracteres y medios propios de estos Servicios en nuestros días.

CALDERÓ, ALBERT: *El sindicalismo de los funcionarios públicos*. Editorial Avance, S. A., Barcelona, 1977, 101 pp.

Sumario: PRESENTACIÓN.—INTRODUCCIÓN.—A) LA LUCHA POR LOS DERECHOS SINDICALES.—B) LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO TOTALITARIO.—C) LAS REFORMAS NECESARIAS.—D) LOS PRIMEROS MOVIMIENTOS REIVINDICATIVOS.—E) EL DEBATE SINDICAL. LAS OPCIONES SINDICALES. F) LOS FUNCIONARIOS ANTE LA CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA.—G) ALTERNATIVAS DEL SINDICALISMO A LA ACTUAL ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 1. Ejes de una reforma de la Función Pública. 2. Objetivos de una reforma de la Administración Pública. 3. Una Administración Pública en un nuevo marco constitucional. 4. La Administración Pública de la Generalidad de Cataluña. 5. El sindicalismo de los funcionarios ante la reforma del Estado.—BIBLIOGRAFÍA.

El libro contiene una serie de reflexiones en torno a la sindicación de los funcionarios públicos partiendo del Sindicat de Treballadors de l'Administració Pública de Catalunya (STAC). Su autor, con un currículum típico de las jóvenes generaciones de dirigentes sindicales y profesionales, e implicado por ello en las luchas de este signo, in-

tervino directamente en el proceso constituyente del STAC, en el que ahora asume la responsabilidad de sus relaciones exteriores.

Calderó, en la introducción, indica que su publicación describe esencialmente el movimiento asambleario, de tipo pluralista, que culminó en Cataluña con la constitución del STAC como sindicato autónomo, abierto, con vocación mayoritaria y unitaria. Para ello, esboza algunos trazos históricos sobre la sindicación de los trabajadores públicos, en España y específicamente en Cataluña, con atención más detallada a la creación del STAC y sus vinculaciones con las centrales sindicales.

Al hilo de estas ideas, en el libro se expresan una densa colección de ideas sobre la reforma de la Administración y de la Función Pública porque «el fin del franquismo no garantiza en absoluto que las clases dominantes y las fuerzas políticas de la derecha estén dispuestas a renunciar a un tipo de Administración intervencionalista, poco accesible a las formas parlamentarias y ciudadanas de control». Y, junto a una exposición de las reformas introducidas en el funcionariado en los años 1963, 1964 y 1965, a juicio del autor frustradas por «la situación política e institucional general del país», así como de la aparición de los sucesivos «brotes de protesta de los funcionarios» encauzados de diversa forma, se diseñan algunas orientaciones predominantes a seguir en la nueva situación española, para que la burocracia cumpla su cometido en el contexto democrático actual.

MORILLAS CUEVA, LORENZO: *Los delitos electorales*. Departamento de Derecho Penal de la Universidad de Granada. Granada, 1977, 79 pp.

Sumario: PRÓLOGO. — I. INTRODUCCIÓN. — II. LOS DELITOS ELECTORALES: 1. Determinaciones previas. 2. Los delitos en particular.

El autor, doctor en Derecho y profesor agregado interino de Derecho Penal en la Universidad granadina, estudia en la presente publicación los aspectos penales derivados del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales.

Tras la introducción, en la que sitúa comparativamente, en el ámbito penal, el citado Decreto-ley junto a otras leyes electorales españolas, como son las de 28 de diciembre de 1878, 26 de junio de 1890 y 8 de agosto de 1907, Morillas Cueva hace unas consideraciones previas en orden a limitar el concepto de delito electoral. Así, se refiere a dicho concepto, al carácter de funcionario público y documento oficial recogidos en el texto legal, al concurso de normas para la calificación de hechos delictivos, a la causa de agravación de la pena a imponer en el supuesto del artículo 81, al procedimiento sancionador y a las causas de extinción de responsabilidad criminal como son el indulto y la prescripción.

A continuación, el autor analiza específicamente los delitos que establece la normativa vigente, utilizando la siguiente clasificación: los relativos al procedimiento electoral, los cometidos con ocasión de la campaña electoral, las coacciones electorales y las

falsedades electorales. En cada uno de estos supuestos, junto a la pura transcripción del precepto que establece cada delito, se contiene una explicación y una interpretación del mismo, apelando al Código Penal, a la jurisprudencia y a otro tipo de disposiciones en orden a lograr la más completa identificación y fijación conceptual de cada uno de los delitos estudiados.

GARRIDO FALLA, FERNANDO: *La nueva reforma de la legislación de funcionarios públicos*. Civitas. «Revista Española de Derecho Administrativo» número 13, abril-junio 1977, pp. 201-209.

Sumario: I. EL REAL DECRETO-LEY 22/1977, DE 30 DE MARZO.—II. EXAMEN DE LAS PRINCIPALES MODIFICACIONES INTRODUCIDAS.—III. REPERCUSIÓN DEL NUEVO SISTEMA EN LOS DIFERENTES CUERPOS DE FUNCIONARIOS.—IV. A MODO DE CONCLUSIÓN.

El Real Decreto-ley de 30 de marzo de 1977 ha venido a modificar aspectos sustanciales de la normativa vigente aplicable a los funcionarios civiles y militares de la Administración del Estado.

Dado que el Decreto-ley incide en planteamientos ya recogidos en preceptos y disposiciones anteriores, cabe pensar que alguna motivación específica y original ha inducido a su publicación. Al parecer, según el autor, ha sido la sustitución del antiguo cuadro de coeficientes «culpable del mal funcionamiento de la legislación 1963-1965», la operación clave llevada a cabo por el Decreto-ley, aunque se pregunta si tal sustitución realmente era necesaria. Más bien,

añade, se podría haber optado por la aplicación hasta sus últimas consecuencias del sistema retributivo anterior, pero el no haberlo hecho así induce a «pensar que su sustitución no tenga otro objetivo que el de enmascarar el triunfo de determinadas reivindicaciones, posiblemente justas, de algunos sectores de la función pública que, por causas que nos son desconocidas, no se satisfacen frontalmente».

Tras estas consideraciones, se hacen una serie de referencias críticas al nuevo sistema retributivo, especialmente en lo relativo al sueldo y al grado. En cuanto al primero, Garrido incide de modo particular en los niveles educativos correspondientes a los índices de proporcionalidad, apuntando algunos defectos e incongruencias; y por lo que atañe al grado, tal como se le regula en el Decreto-ley, «admite toda suerte de interpretaciones con las únicas limitaciones que derivan de la propia capacidad de imaginación del intérprete». Y no menores críticas adversas merece el tratamiento dado a las retribuciones complementarias, ya que ni se fija su cuantía ni tampoco los topes máximos en función de las retribuciones básicas.

A continuación, el autor examina las repercusiones que el nuevo sistema de retribuciones ha producido en los diversos Cuerpos de funcionarios, distinguiendo entre los que salen favorecidos y los que salen perjudicados, para terminar con una breve conclusión final en la que el autor, una vez más, se pregunta «dónde está la verdadera razón de la reforma».

GONZÁLEZ, FELIPE: *España y su futuro*. Editorial Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1978, 93 pp.

Sumario: PRÓLOGO.—INTRODUCCIÓN.—ESPAÑA Y SU FUTURO.—UNA TRANSICIÓN ATÍPICA.—B. PARTIDISMO Y PLURIPARTIDISMO.—TAREAS FUTURAS Y MODELO DE SOCIEDAD: La Constitución.—POLÍTICA INTERNA: 1. Democratización de la vida municipal. El proceso autonómico. Elecciones generales.—LA CRISIS ECONÓMICA Y LA ACTITUD DE LOS SOCIALISTAS. LAS RELACIONES INDUSTRIALES.—POLÍTICA INTERNACIONAL.—EPÍLOGO: La crisis de gobierno. La actitud de la OUA.

Como dice Alfonso Guerra en el prólogo, el libro es «de evidente actualidad» porque aparece en «el momento más oportuno para reflexionar sobre el panorama político que aguarda a nuestro país», y, como puntualiza Felipe González en la introducción, se trata de un «testimonio sincero de una cierta visión de los acontecimientos políticos, económicos y sociales de nuestro país desde la óptica de febrero de 1978» y del «intento de ofrecer un diseño sobre el futuro de la consolidación de la democracia española».

El texto de la publicación es el de la conferencia pronunciada por el líder socialista en el Club Siglo XXI el día 6 de febrero de 1978, con el título «España y su futuro», dentro del ciclo «Constitución, Economía y Regiones». El texto de la conferencia se transcribe ahora reordenando su estructura, ampliando y matizando conceptos y tratando de reforzar y asegurar su coherencia, ajustándose, sin embargo, lo máximo posible a una reproducción fiel de lo manifestado en la citada tribuna.

A lo largo de su disertación, el autor va exponiendo las tesis socialistas relativas a los problemas

básicos de la sociedad española; los caracteres de la actual transición política, que define como «atípica»; la dialéctica bipartidismo-pluripartidismo «como factores de mayor o menor estabilidad política»; la construcción de un nuevo modelo de sociedad a partir de una Constitución que asegure «dos conceptos indispensables» como son la igualdad y la libertad; la política interna que se proyecta en tres áreas tan importantes como son la democratización a escala local, los procesos autonómicos y las próximas elecciones generales que «doten al país del primer Gobierno y del primer Parlamento realmente democrático»; la problemática económica que ha de ser resuelta no desde la «estabilización» ni desde la «centralización burocrática», sino contando con «una economía descentralizada» en la que decidan las empresas, pero coordinadas a un plan que defienda los intereses generales; el nuevo sindicalismo que sustituya al encuadramiento de la organización sindical verticalista del régimen anterior, y la política internacional de España, dedicada al logro de «objetivos claros y prioritarios», como son el ingreso en el Mercado Común, las relaciones con el Norte de África y la creciente vinculación con Hispanoamérica.

El libro finaliza con un epílogo o comentario de urgencia en torno a dos recientes sucesos de la vida nacional: Uno, la última crisis de Gobierno, con la salida del mismo de Fuentes Quintana; y otro, la postura adoptada por la OUA sobre el tema de las islas Canarias. A juicio de Felipe González, ambos acontecimientos no podrían

quedar fuera de su exposición, dada la gran incidencia que han tenido sobre la situación española en su doble vertiente político-económica e internacional.

CAPDEVILLA, JUAN: *Carta abierta al Presidente del Gobierno, Ministros, Diputados y Senadores*. Editorial La Gaya Ciencia, S. A. Barcelona, 1977, 95 pp.

Súmarío: PREFACIO.—1. OBSESIONES: PNB y nivel de vida.—CONSECUENCIAS: Deshumanización, frustración y necrofilia.—2. MIOPIAS: Obsesión legislativa y crecimiento demográfico.—3. INCONGRUENCIAS: Caos y contraproductividad.—4. INCOMPETENCIA: Tecnología, dependencia y economía.—5. MANIPULACIONES: Escuela, Universidad y desigualdad.—6. EL FUTURO: Utopías necesarias.—BIBLIOGRAFÍA.

Como dice el autor en el prefacio, en su carta no hace «más que dar vueltas alrededor de las preocupaciones básicas que afligen al hombre de hoy en un mundo que lo oprime», y de modo más explícito al hombre español actual, sumergido en un horizonte de problemas de todo tipo.

El libro no es, pues, más que un conjunto de reflexiones, en voz alta, en torno a las obsesiones, miopías, incongruencias, incompetencias tecnocráticas y manipulaciones sobre el individuo, que aprisionan a la sociedad española provocando un modo de vida difícil, irracional y tenso.

Así, ante la obsesión por el incremento del PNB y del nivel de vida, «cada ser humano con toda su magnífica complejidad, se nos está desvaneciendo lenta e implacablemente triturado por los engranajes de la sociedad industrial de consumo», con sus secuelas «de

frustración y deshumanización que se palpan en el acontecer cotidiano». La pasión por legislar desencadena un caudal de normas centralistas, que no encuentran respuesta en la realidad de los hechos y las cosas, por lo que «el distanciamiento existente entre los tecnócratas del Estado y el mundo real en que viven 36 millones de españoles ha sido en los últimos años realmente espectacular». La desorganización, la anarquía y el caos son constantes de la vida española en el orden industrial, económico, social, burocrático, sin que las medidas se tomen valorando sus pros y contras, sino, más bien, a impulsos de grupos de presión, de intereses privados, que buscan su exclusivo beneficio. Nuestra incompetencia en el campo científico y tecnológico es manifiesta, por lo que, como afirma Capdevilla, «ciencia, tecnología y naturaleza» son «exactamente las tres grandes opciones que en España tenemos totalmente abandonadas».

Finalmente, el sistema escolar, la enseñanza, la educación no contribuyen a liberar al individuo, sino que son instrumentos manipuladores que le adaptan a la situación, le acostumbran a aceptar las pautas masificadoras y le inducen a un comportamiento individualista e insolidario. «La educación —escribe el autor— es hoy un rito consumista y deshumanizador por el que cada individuo se ve obligado a pasar», y al que ayudan las masas-media «manejados por gente que son producto de la deshumanización del ambiente y están financiados por la publicidad».

Ante esta situación, debemos pensar en el futuro que nos aguarda, aunque seamos tachados de utópicos, ya que «las utopías pueden convertirse en realidad por la voluntad del hombre». Las opciones a ofrecer han de ir dirigidas a replantear, en sus mismos cimientos, los valores que predominan en la vida social, de forma que «hoy el gran dilema no es votar a la derecha o a la izquierda, sino votar a quien sea capaz de proponer un nuevo modelo de sociedad»; de manera que «todos los líderes políticos que capten esta realidad tienen futuro», ya que «todo lo demás son voces que nos vienen de lejos y nos hablan de ayer».

REMIRO, ANTONIO: *Territorio nacional y Constitución 1978*. Cupsa Editorial, Madrid, 1978, 149 pp.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL TERRITORIO ESPAÑOL EN EL SIGLO XIX: 1. La Constitución de 1812 y la pérdida de la España americana continental. 2. Las otras Constituciones del XIX y el adiós a los restos insulares del Imperio. 3. Territorios incorporados y reincorporados a España en el XIX.—III. EL TERRITORIO ESPAÑOL EN EL SIGLO XX: 1. Normas constitucionales y territorio. 2. La política de «asimilación» de las colonias africanas, un paso en falso. 3. Corrección de rumbo: la descolonización de las posesiones africanas. 4. Independencia de Guinea, «retrocesión» de Ifni, abandono del Sahara.—IV. EL TERRITORIO ESPAÑOL DE CARA AL SIGLO XXI: 1. La reivindicación marroquí de las Plazas y Peñones del Norte de África bajo la soberanía española: Ceuta y Melilla como cuestión. 2. El límite de las autonomías.—V. CONCLUSIÓN: La Constitución que se perfila.

El autor, profesor agregado de Derecho Internacional en la Universidad de Murcia, empieza afir-

mando que, desde el punto de vista del territorio, nuestro país tiene ante sí dos problemas: el de las reivindicaciones de otros Estados sobre porciones del territorio nacional, y el del alcance de las autonomías regionales, fijando en sus justos límites el principio de la libre determinación de los pueblos en el marco del Estado.

El trabajo que noticiamos va dirigido a estudiar ambos problemas «a través de la consideración de los textos constitucionales españoles relativos al territorio y, sobre todo, de su aplicación (o inaplicación) a lo largo de la historia». En la primera parte se examina el tratamiento constitucional del territorio en el siglo XIX, partiendo de la idea de la reducción territorial de España a consecuencia de la pérdida de su Imperio colonial; mengua compensada sólo en parte con la adquisición de territorios en África. En la segunda, hay un análisis del territorio durante las pasadas décadas del actual siglo XX, con referencia especial al proceso de descolonización bajo la inspiración de las Leyes Fundamentales, dentro del cual sobresalen las contradicciones y rectificaciones de la política española bajo el anterior régimen. Y en la tercera y última parte se traza una visión prospectiva en torno a nuestra problemática territorial en el siglo XXI, derivada de las reivindicaciones marroquíes y del surgimiento de las autonomías.

Para Antonio Remiro, la afirmación de la integridad territorial de España debe estar plasmada con rotundidad en la nueva Constitución, con indicación además de los órganos llamados a actuar cuando

el territorio sea amenazado o se encuentre en entredicho. A su juicio, es necesario clarificar las palabras empleadas en el anteproyecto para evitar malentendidos, sobre todo cuando se trata del discutido término «nacionalidades». «Afirmada la *españolidad* como condición superior y cualitativamente diferente a la suma de sus regiones y/o territorios autónomos—concluye el autor—, las *nacionalidades* sólo sirven para perturbar, para enredar las ideas y sembrar el texto de futuros argumentos de abogados, susceptibles de un empleo contradictorio.»

De otra parte, es oportuno señalar que el anteproyecto no define con precisión lo que es el territorio del Estado «y ello, naturalmente, facilita la mutabilidad de la calificación de un espacio geográfico determinado como parte integrante o no de él». La alusión, en este párrafo, a las plazas y regiones del Norte de Africa es bien evidente, ya que serían las primeras perjudicadas por la omisión acabada de denunciar.

NÁJERA MARRONDO, E.: *Conceptos actuales y tendencias del concepto de Sanidad*. «Revista de Sanidad e Higiene Pública» números 5-6, mayo-junio 1977, páginas 639-654.

El autor, subdirector del Centro Nacional de Microbiología, Virología e Inmunología Sanitarias de Majadahonda, define la Sanidad como «la expresión social de las relaciones que se establecen den-

tro de la comunidad y como fruto de su dinámica social y del sistema productivo, alrededor de la temática salud-pérdida de la salud», manifestando más adelante que la salud es el «estado subjetivo de equilibrio social del individuo en la comunidad, que le permite sentirse suficientemente integrado en ella, al no apreciar ninguna alteración física, mental o social de mirasvatía, ni ser rechazado o separado por aquélla».

Sin embargo, la concepción social de lo que sean la Sanidad y la Salud «no pretende quitar importancia a las facetas más puramente físico-biológicas del padecer humano», ya que no es fácil proceder a una separación entre «ambiente físico-biológico» y «ambiente social», desde el momento mismo en que «en la mayoría de los casos el ambiente físico-biológico está organizado por el hombre o es éste el que lo selecciona por razones socioeconómicas».

Después de indicar de qué tipo son «las relaciones sociales alrededor del tema de la salud», Nájera Marrondo afirma que las características de dichas relaciones han conformado, en el área específica de la salud, las actividades fundamentales que se integran en el concepto de sanidad, agrupándolas como resultantes de actitudes humanas básicas en Epidemiología, Sanidad Ambiental, Medicina Integral y Organización de Servicios. En conjunto, todas ellas forman la Higiene y Sanidad, siendo la «Higiene, la teoría y práctica individual, y Sanidad, la práctica comunitaria oficial».

BLANCO MORO, A.: *La nueva filosofía de la OMS o el pensamiento sanitario actual*. «Revista de Sanidad e Higiene Pública» números 5-6, mayo-junio 1977, pp. 553-563.

Sumario: INTRODUCCIÓN: Historia, Estructura y función.—LAS NUEVAS IDEAS: En lo referente a los servicios asistenciales. Formación de personal. Instalaciones y medicamentos. Programación nacional de las actividades de salud. Perspectivas sociales en el sector.

El autor, ex consejero en Salud Pública de la OMS, empieza trazando una pequeña síntesis de la historia, funcionamiento y actuación de esta organización, porque, dice, «el médico práctico del mundo entero tiene de ella un concepto equivocado y, desgraciadamente, el español aún más».

Seguidamente, tomando como hito fundamental el acuerdo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 1975, en el que se abogaba por el establecimiento de un nuevo orden económico a escala mundial, Blanco Moro señala que dicho acuerdo «para la OMS y para las administraciones nacionales de los Servicios Sanitarios es la confirmación de una necesidad ya sentida por ellas: la necesidad de abordar el problema de la promoción de la salud con un criterio de integración socioeconómica y cultural».

Por eso el trabajo recoge las líneas maestras del informe anual a la Asamblea Mundial de la Salud, del doctor H. Mahler, director general de la OMS, en el que expone sus reflexiones sobre las nuevas ideas que han de imperar en el ámbito sanitario y asisten-

cial con referencia a los puntos siguientes: Servicios asistenciales, formación de personal, instalaciones y medicamentos, programación de actividades sanitarias y, en especial, la necesidad de una revolución basada en cuatro tipos de factores determinantes: sociales, técnicos, económicos y políticos.

MIRET MAGDALENA, ENRIQUE: *Reflexiones de un católico sobre Constitución española y religión*. «Revista Sistema» núm. 23, marzo 1978, pp. 129-141.

Para el autor, de acuerdo con la inmensa mayoría de los españoles, la nueva Constitución no debe aceptar la confesionalidad del Estado, siguiendo las orientaciones y directrices del Vaticano II.

Según Miret Magdalena, es preciso distinguir dos tipos de confesionalidad: una, explícita, que fue la que predominó en nuestros textos constitucionales, con la excepción del de la II República; y otra, implícita y encubierta, que «pretende que se reconozca la realidad social católica» por considerarla mayoritaria o preferente. España hoy está «en desacuerdo con la confesionalidad explícita de tipo católico para nuestra Constitución», y, por otro lado, son muchos los españoles que quieren que las doctrinas conciliares en esta materia se apliquen hasta sus últimas consecuencias.

La Iglesia ha de decidirse a no solicitar ningún tipo de privilegios ni de reconocimiento específico, aunque haya una mayoría de españoles bautizados y aunque factores históricos inclinen a ello. «Nuestra postura—escribe el autor—

debe ser la de abordar la religión en nuestra Constitución nada más que bajo el prisma de la libertad civil, sin introducir ningún factor directamente religioso en la estructuración jurídica de nuestra convivencia.»

Después de hacer algunas glosas críticas a la Declaración del Episcopado español de 26 de noviembre de 1977 acerca del tema constitucional, el trabajo contiene una exposición sintética del tratamiento que el tema religioso ha tenido en nuestras Constituciones políticas, y una alusión a dos Constituciones extranjeras «ejemplares en el aspecto religioso», como son la francesa de 1905 y la de Estados Unidos de 1787.

Miret Magdalena finaliza afirmando que la tesis de que nuestro país es mayoritariamente católico tiene que ser analizada con cuidado, primero porque «eso no debe ser motivo para un trato de favor del catolicismo, porque no sería democrático», y segundo, porque tal afirmación «es muy dudosa» si se le estudia con profundidad. En definitiva, por encima de lo que el nuevo texto constitucional establezca, hay que concluir que «la mejor constitución sería la que da libertad para todos, sin mezclar el tema religión en la redacción de una ley fundamental».

MENIER, JACQUES: *La descentralisation: aménagement ou rupture?* «La Revue Administrative» número 181, enero-febrero 1978, páginas 9-13.

Todo cambio social provoca impulsos y frenos, deseos de renovación y propósitos de permanencia

en una dialéctica contradictoria. El tema, tan actual, de las relaciones del Estado con los entes locales no escapa a esta ambigüedad, cuando se plantea en profundidad y se lleva hasta sus últimas consecuencias.

Ante esta cuestión caben dos posiciones: una, prudente, que no quiere alterar las bases del sistema administrativo francés; otra, avanzada, que aspira precisamente a su transformación, a su total remodelación, mediante el cambio de las relaciones Estado-colectividades locales.

Aceptando esta segunda opción, de signo más radical, para modificar sustancialmente dichas relaciones, habrían de cumplirse cuatro condiciones: Transferencia de atribuciones de las Administraciones Centrales a sus servicios periféricos; mutación, como consecuencia de lo anterior, del papel de dichas Administraciones; nueva concepción de la burocracia, tanto central como local, y redistribución de los recursos públicos.

Cumplidas estas condiciones, previas para llevar a cabo una verdadera descentralización, se desencadenarían una serie de efectos y consecuencias. Así, se instaurarían nuevas relaciones entre órganos centrales y locales; a nivel local, cambiarían de signo las relaciones de los administrados con sus respectivas autoridades; se produciría un incremento de los recursos locales respecto a los estatales, y sería factible la implantación de métodos más modernos de gestión.

Por encima de opiniones contradictorias sobre los resultados de esta política desconcentradora, hay

un sentimiento común, el de que el proceso descrito «conduciría a una verdadera mutación de nuestro sistema administrativo, a una reforma administrativa en el pleno sentido de la palabra». A partir de esta constatación, ante las perspectivas derivadas de una descentralización radical, es posible adoptar dos políticas: una limitada a aceptar medidas prudentes, progresivas, pero sin ir más lejos; otra encaminada a llevar el proceso hasta sus últimas consecuencias, para proceder a una transformación seria y directa de las estructuras locales, asumiendo los riesgos e imprevistos que, de cualquier tipo, pudieran aparecer.

Para decidirse por una u otra opción, no hay que dejarse llevar por el azar, sino, al contrario, hay que explicitar los objetivos y proporcionar los medios para conseguirlos. Sólo a este precio se avanzará por el camino de una verdadera renovación del sistema administrativo, sea limitada al ámbito local o cuente con más amplias ambiciones.

KINDELÁN, JUAN MANUEL: *El socialismo y la empresa pública*. «Revista Sistema» núm. 23, marzo 1978, pp. 35-46.

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LAS REALIDADES DE LA EMPRESA PÚBLICA: 2.1 Aparición de la empresa pública en España. 2.2 La realidad actual. 2.3 Deficiencias de la empresa pública.—3. PROPUESTAS CONCRETAS ACERCA DE LA EXTENSIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS.—4. MODOS DE FUNCIONAMIENTO: 4.1 Tipos de empresas colectivizadas. 4.1.1 Empresas del Estado Federal. 4.1.2 Empresas de las nacionalidades federadas. 4.1.3 Empresas autogestionadas. 4.2 Modos de fun-

cionamiento y control. 4.3 Presencia de los sindicatos. 4.4 Desarrollo tecnológico. 5. CONCLUSIÓN.

Según el autor, del grupo de economistas del PSOE, a largo plazo el objetivo político de una política socialista «consiste en la eliminación de la propiedad privada de los medios de producción», buscando una sociedad «en la que el lucro no sea el motor principal del sistema económico y en la que unos pocos no ejerzan, por derecho de herencia, el poder sobre sus congéneres y su forma de vida».

Dentro del tema de la empresa pública, la intervención del Estado es posible y puede reforzarse «sin romper los mecanismos de una economía de mercado», en el tránsito lento y también imprescindible hacia una nueva sociedad socialista.

Kindelán cita las razones que han determinado, a su juicio, la aparición de la empresa pública en España, clasificándolas a continuación, si bien de todos los grupos «uno de los más importantes es el INI, tanto por su tamaño como por su situación estratégica en la economía». En todo caso, las deficiencias de la empresa pública son las mismas que han viciado el sistema económico de la dictadura, quitando a aquella «eficacia e iniciativa y produciendo un desarrollo histórico a saltos».

Las propuestas para ensanchar el campo de las empresas públicas pasan por la nacionalización de los seis mayores bancos españoles, por el control democrático de la gestión de las cajas de ahorros y por la intervención creciente del sector público en sectores básicos, con los rasgos típicos de los sérv-

cios públicos, como son las industrias de producción y distribución de energía eléctrica, del refinado de petróleo y gas, siderúrgica integral y farmacéutica.

El socialismo del último cuarto del siglo xx ha de ir a la «implantación de todos los mecanismos posibles que tiendan al aumento del control democrático de los centros de decisión económica y de las empresas productivas». Para lograr esta meta se pueden contemplar tres tipos de empresas colectivas que el socialismo se encargará de extender: empresas de tipo federal, con ámbito de actuación sobre todo el país y dirigidas desde el centro; empresas de las nacionalidades sobre las demarcaciones autonómicas, y empresas autogestionadas, sometidas siempre al Plan Federal y a los de las nacionalidades que existan.

Los modos de control y funcionamiento de la empresa pública han de ser distintos de los aplicados en el régimen anterior, creándose mecanismos de control de los sectores industriales y que estén en manos de la propia comunidad; fomentándose «la existencia de centros de poder relativamente autónomos y de una Administración democrática que habrá que implantar para que la coherencia general aumente», y poniéndose en marcha en las Cortes una Subcomisión de Empresas Públicas como instrumento fiscalizador de éstas.

La presencia de los sindicatos es otro factor a considerar, aumentando el grado de participación de los trabajadores en la vida de la empresa mediante el llamado «control obrero», mientras en de-

terminadas empresas se van estableciendo regímenes autogestionarios.

Otro punto a tener en cuenta es que, en nuestro país, la empresa pública, además de otros objetivos generales, tiene expresamente que asumir «una gran responsabilidad en el terreno de la investigación y desarrollo tecnológico, precisamente por el relativo atraso del nivel técnico del país»; sin olvidar otros frentes preferenciales a cubrir por la empresa pública española, como son la programación y planificación del desarrollo, la promoción exterior de nuestra industria, la política regional y la defensa del medio ambiente.

Todas estas reforman ha de efectuarse, afirmando y consolidando simultáneamente la vida democrática en el país. De tal manera que las conquistas democráticas se hagan dentro del contexto del proyecto económico-social defendido por el socialismo; y a la inversa, los avances económicos y sociales se consigan a través de vías democráticas y participativas.

ARANGO, JOAQUÍN; CARABAÑA, JULIO, y LAMO DE ESPINOSA, EMILIO: *Sobre la docencia universitaria de la burocracia pública: El asunto de las oposiciones*. «Revista Sistema» núm. 23, marzo 1978, páginas 105-128.

Sumario: De catedrático de Universidad a jefes de Departamento, o cómo ascender socialmente sin moverse del sitio.—Sobre precios y calidades del producto «enseñanza universitaria»: Un análisis de mercado intervenido.—La oposición: el tinglado litúrgico de la vieja farsa.—Funcionarios o contratados: Un dilema

muy sentido, pero carente de sentido.— A modo de conclusión y para evitar malentendidos.

En el conflicto entre el Ministerio de Educación y Ciencia y los profesores no numerarios, hay un tercer elemento contendiente que son los catedráticos de Universidad. Se trata, por tanto, de mostrar quiénes son éstos, cuántos son, qué poderes ejercen, qué relaciones establecen entre sí y cómo se comportan en «dos instituciones tan típicas como deformadas: la del Departamento y la de las oposiciones».

En el Departamento, el poder del catedrático se ha incrementado, ya que todo emana de su decisión desde la iniciación de una tesis doctoral hasta la concesión de subvenciones para la investigación. Se ha producido «una transformación cualitativa» de la especie «catedrático vitalicio» en la mucho más poderosa «jefe de departamento», a la vez que ha aparecido «una especie nueva y débil, mucho menos adaptada al ecosistema, la especie «PNN».

¿Por qué se ha producido esto? No son motivaciones económicas las que han originado «la marginación» de los PNN, ni tampoco la distinta *cualificación* entre el profesor no numerario y el catedrático, ni los *cursos especiales o de especialización* tal vez realizados en el extranjero, ni la *investigación* llevada a cabo ni la *diversa calidad de la docencia*. En definitiva, a juicio de los autores, la argumentación última del catedrático es que el profesor no numerario no ha superado una oposición, y, por tanto, si quiere llegar a los

peldaños más altos de la pirámide universitaria y académica, ha de ser pasando necesariamente por la prueba de fuego de unas oposiciones.

La oposición es, pues, el gran factor distanciador y diferencial, ya que «garantiza la pervivencia del patrimonialismo gremial del Cuerpo de Catedráticos: a través de ella tienen asegurado que serán ellos los que decidirán cuándo sale una plaza y, sobre todo, quién la ocupa». Los defectos del sistema han sido tan aireados que cada vez son menos quienes lo defienden. Y en todo caso, no es válido el razonamiento de quienes defienden las oposiciones porque la utilización de otra fórmula, el contrato laboral, «significaría estabilidad vitalicia sin ningún tipo de prueba».

Para los autores, no hay que partir de la expresión jurídica de la vinculación del docente a la Universidad, sino de determinar los requisitos verdaderos que debe reunir una alternativa a las oposiciones: cómo se *forma* el profesor, cómo se le *selecciona*, cómo se le *promociona* y *retribuye*, cómo se le *controla* y cómo se *resuelve* la relación en caso de incompetencia o incumplimiento. Sólo una vez aclarados estos puntos deberá decidirse la fórmula a aplicar (Ley de Funcionarios, contrato laboral, otra nueva fórmula, etc.).

LÓPEZ-NIETO Y MALLO, FRANCISCO:
Los representantes del Poder central en la periferia. «Boletín de Documentación», Secretaría Ge-

neral Técnica del Ministerio de la Gobernación» núm. 81, enero-marzo 1977, pp. 7-29.

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LOS GOBERNADORES CIVILES: Nombramientos y separación. Derechos y prerrogativas. La sustitución del gobernador. Responsabilidad.—3. LOS GOBERNADORES GENERALES Y LOS SUBGOBERNADORES: Los gobernadores civiles generales. Los subgobernadores civiles.—4. LOS DELEGADOS DEL GOBIERNO Y DE LOS GOBERNADORES: Los delegados del Gobierno. Los delegados de los gobernadores.—5. LA VIGENCIA DE LAS ANTERIORES ESTRUCTURAS: La realidad vigente. La adecuación a la actualidad.—6. CONCLUSIONES.

El autor aborda el tema de los representantes del Poder Ejecutivo en los niveles periféricos porque la reforma administrativa que el país precisa afectará, sin duda, a estos órganos cuya figura más caracterizada es el gobernador civil. Se trata tanto de conocer la normativa aplicable como de indagar en la realidad de la Administración periférica, a fin de proponer las necesarias reformas que sirvan para mejorarla y adaptarla a la nueva situación.

En cuanto a los gobernadores civiles, López-Nieto va examinando su actual régimen legal, en aspectos tales como la naturaleza del cargo con especial referencia a la condición del gobernador como «representante del Gobierno de la nación»; el nombramiento y separación, a tenor de lo dispuesto en el Decreto de Gobernadores y la Ley de Régimen Local; los derechos y prerrogativas propias del cargo, distinguiendo entre los primeros los «derechos personales» y los «derechos inherentes a la naturaleza del cargo» y siendo las prerrogativas de carácter más bien

protocolario y honorífico; la sustitución según los distintos supuestos de ausencia, enfermedad o cese que pueden plantearse, y la responsabilidad en que el gobernador civil puede incurrir, con indicación en cada caso de la instancia jurisdiccional competente.

La figura del gobernador civil general es estudiada seguidamente por el autor, con una previa y breve alusión de tipo histórico, para pasar después a descubrir los dos casos admitidos en nuestro Derecho para la designación de gobernadores generales: primero, «en casos excepcionales», «innovación importante en nuestro Derecho positivo», ya que «no se trata de un supergobernador civil, sino de otra figura, con características propias, dentro de nuestra Administración», y segundo, «por razones de orden público».

Después de una somera consideración sobre los subgobernadores civiles, cuya regulación es muy escasa entre nosotros, y cuya configuración legal se parece más al viceprefecto italiano que al subprefecto francés, el trabajo entra en el análisis de dos nuevos órganos periféricos, como son los delegados del Gobierno y los delegados de los gobernadores. Por lo que se refiere a los primeros, existentes con anterioridad al Decreto de 10 de octubre de 1958, el autor expone su actual regulación que los aproxima a los subprefectos franceses, mientras que en lo que afecta a los delegados de los gobernadores, su creación obedece a una doble causa: una, para el mantenimiento del orden público, y otra, para el desempeño de determinadas funciones. En todo caso, es-

tos delegados ofrecen noticias de diferencias con otras figuras afines, como son los delegados del Gobierno en las islas y los representantes de los gobernadores para una misión esporádica y, por lo general, de índole puramente representativa.

Al final de la exposición, López Nieto compara las vigentes estructuras orgánicas, en su proyección periférica, con la normativa aplicable a cada una de ellas, para proclamar que mientras los gobernadores civiles y delegados insulares del Gobierno han sido figuras reales entre nosotros, los gobernadores generales y subgobernadores no han tenido virtualidad práctica, siendo, de otra parte, utilizada en pocas ocasiones la figura de los delegados de los gobernadores.

En la actualidad, se impone una adecuación de la Administración periférica a las nuevas exigencias de la vida española. En este sentido, ha de irse hacia el afianzamiento del gobernador civil «en cuanto representante del poder del Estado y mantenedor de la unidad administrativa, ante los posibles embates que hoy puedan plantearle los intentos descentralizadores y las aspiraciones autonómicas del mundo de las entidades locales»; deberá ponerse en marcha el nombramiento de gobernadores generales, «a medida que las aspiraciones regionales lleguen a ser realidad», y tendrá que generalizarse la designación de subgobernadores civiles en todas las provincias, cuestionándose, por el contrario, el mantenimiento de los delegados del Gobierno en las islas.

GUAITA, AURELIO: *Un panorama regional*. «Revista de Estudios de la vida local» núm. 193, enero-marzo 1977, pp. 9-24.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN; LA HORA DE LA DESCENTRALIZACIÓN; REGIONES.—II. LA REGIÓN EN EL MARCO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.—III. SECTOR PÚBLICO Y PARTICIPACIÓN Y PROTAGONISMO DE LOS CIUDADANOS.—IV. COMPETENCIAS Y PODERES REGIONALES Y SU PROCEDENCIA: *ex novo*; DEL ESTADO.—V. EL REPARTO DE COMPETENCIAS ESTADO-REGIONES.—VI. REGIONES Y ENTIDADES MENORES; PROVINCIAS; COMARCAS.—VII. DIVERSIDAD REGIONAL. VIII. UNIDAD.

Frente a una tendencia predominante en la historia de centralización, ahora ha sonado «la hora de la descentralización y de la autonomía». El fenómeno es universal y, por lo que afecta a España, se manifiesta en el hecho regional, en regiones verdaderas con su personalidad jurídica, sus fines, su organización y sus medios.

La región, dice el autor, «no es ni puede ser, por hipótesis, un roblinsón institucional». Por arriba se encuentra el Estado y por abajo otras entidades territoriales menores. Se trata entonces de repartir entre las entidades que integran el sector público el conjunto de funciones, atribuciones y competencia que a éste le pertenecen, huyendo tanto de la fragmentación como de la rigidez, de la dispersión como de uniformidad. «Ha de ser —escribe Guaita— una convivencia de entidades autónomas pero articuladas, no separadas; distintas pero unidas».

Con referencia expresa a la región, sus poderes y atribuciones pueden nacer en cierto modo *ex nihilo*, creados expresamente para ella; pero también la fuente de

las competencias regionales tiene que ser el Estado por varias razones. En el reparto de dichas competencias, hay materias como la legislación y la administración de justicia que, por lo menos en sus altas instancias, son «atributos de la soberanía estatal»: y en el ámbito político-administrativo, junto a zonas en las que el Estado debe seguir ejerciendo el monopolio, hay otras en las que es posible una concurrencia o convergencia «según fases, niveles o grados».

También las competencias regionales pueden proceder de las provincias y hasta de los municipios, sobre todo de aquéllas. En relación con este punto, salta la polémica sobre la justificación de la provincia, entendiéndolo el autor que su supresión «no sólo no es necesaria, sino que tampoco sería conveniente». La provincia, entendida como entidad territorial, es imprescindible porque supone «un contrapeso y un freno necesario a la no deseable pero sí posible centralización regional». Se propugna, pues, la subsistencia de las provincias que, en ningún caso, deben ser «empobrecidas» en favor de las regiones, sino más bien de las comarcas y de los municipios.

Un último tema es el de la diversidad regional. No es preciso que todo el territorio nacional quede dividido en regiones, a su vez las estructuras regionales han de ser diversas en cada supuesto concreto e incluso la región no tiene que ser necesariamente un ente interprovincial, dado que cabe concebir una región formada por una sola provincia.

Ahora que el regionalismo cobra auge entre nosotros, se hace por ello más urgente resaltar la unidad española para evitar la disgregación del país y para encauzar todas las energías regionales por encima de tentaciones divisionistas o rompedoras de dicha unidad.

FERNÁNDEZ DE LA MORA, GONZALO:
La partitocracia. «Instituto de Estudios Políticos», Madrid, 1977, 307 pp.

Sumario: PRÓLOGO. — I. FUNDAMENTOS: 1. La Estasiología. 2. El partido político. 3. La neutralidad axiológica.—II. LA TENDENCIA OLIGÁRQUICA: 1. La ley de hierro. 2. La democracia residual: Schumpeter. 3. Revisión de la teoría elitista. 4. Clases de oligarquía.—III. REPRESENTATIVIDAD Y GOBERNABILIDAD: 1. La representación como técnica. 2. La representación de intereses. 3. La capacidad de Gobierno. 4. Las leyes estasiológicas. 5. Conclusión.—IV. LA PARTITOCRACIA Y SU RACIONALIZACIÓN: 1. Conceptuación. 2. Constitución y partidos. 3. Reglamentación. 4. Conclusión.—BALANCE.—APÉNDICE: LA ESTASIOLOGÍA EN ESPAÑA.—Bibliografía del autor.—Índice.

Fernández de la Mora empieza su obra trazando algunas consideraciones genéricas sobre el partido político que define como «un conjunto de personas que se unen para conquistar y conservar el poder», recibiendo la ciencia que los estudia el nombre de Estasiología propuesto por Duverger.

En el orden teórico, el partido es valorado como el instrumento más idóneo para que los ciudadanos intervengan en la gestión de las cosas públicas. Sin embargo, tal afirmación debe ser contrastada empíricamente y si acudimos a los hechos reales éstos nos demuestran que «una de las caracte-

rísticas fundamentales de los partidos políticos es la tendencia a la oligarquización. Los fundamentos de este planteamiento se encuentran ya en Mosca y Pareto, si bien el desarrollo de «la ley de hierro de la oligarquía» se debe a Michels cuyo pensamiento el autor expone a través de una serie de tesis encadenadas entre sí. Dado que, la oligarquía «es la ubicua forma de Estado», se trata ahora de determinar qué clase de democracia puede quedar dentro de ella y aquí aparece la figura de Schumpeter con su teoría de la democracia residual, afirmando que «la democracia factible se reduce, en suma, a la oportunidad que las oligarquías dan a los gobernados para que periódicamente se pronuncien sobre una opción, generalmente muy limitada, y precedida de una gran operación manufacturera de la opinión pública».

Tras una revisión de la teoría elitista que Fernández de la Mora entiende que «no sólo permanece en lo esencial, sino que la experiencia la ha confirmado y enriquecido» y tras una exposición de las clases posibles de oligarquía, «la forma trascendental de gobierno», se entra en el estudio de la representación. Esta es desarrollada mediante las teorías que la explican y mediante la instrumentación concreta (derecho activo de voto, número de elegibles, delimitación de circunscripciones, designación de candidatos, modo de escrutinio, poderes parlamentarios y disciplina de partido) para ponerla en práctica. En la regulación de la representación, «no aparece por ningún lado ni la soberanía popular, ni la voluntad general, ni el

mandato, ni propiamente una representación», siendo tan sólo un conjunto de normas, un procedimiento arbitrario que se pone en marcha para la designación de los gobernantes.

Otro aspecto conectado a lo anterior es el de determinar qué es lo que, en realidad, representan los partidos políticos. Un partido encarna, primero, las pretensiones de sus líderes y, después, unos intereses más o menos generales. Pero es que además los partidos, junto a su función representativa, tienen la de gobernar mediante tres opciones predominantes: Gobierno de partido, Gobierno de alianza y Gobierno de concentración. La correlación evidente entre la representatividad y la gobernabilidad da lugar a la formulación de las llamadas leyes estasiológicas, a cargo principalmente de Duverger, a fin de señalar en qué medida las técnicas electorales influyen en la configuración y número de los partidos.

La partitocracia merece una especial atención a Fernández de la Mora, siendo su nota más destacada que «las decisiones ya no las toman los parlamentarios sino los dirigentes de los partidos que, a veces, operan en la sombra»; añadiendo que «es una forma, en parte evolutiva y en parte radicalizada, del sistema demoliberal, y su característica esencial es que el núcleo del poder político, tanto en el aspecto ejecutivo como en el legislativo y aun en el administrativo, corresponde a la oligarquía de un partido mayoritario o de una alianza».

La tendencia a la partitocracia obliga a dos tipos de acciones. Pri-

mero a intentar constitucionalizar los partidos y segundo a buscar su reglamentación más adecuada, con el propósito de evitar «la grave amenaza partitocrática» a través de su reducción numérica, democratización externa, democratización interior, llamamiento a los independientes, representación corporativa, Segunda Cámara y otros recursos. De ahí las numerosas legislaciones que, en la actualidad, han intervenido por vía legal y reglamentaria en la constitución y funcionamiento de los partidos políticos.

A la hora de hacer balance, se advierte que «la partitocracia no es ni una forma degenerativa, ni patológica», sino «la desembocadura lógica del Estado demoliberal de partidos; es el espontáneo producto final del sufragio universal inorgánico». Por otro lado, «hay que desmitificar al régimen de partidos con sufragio universal inorgánico y liberarlo de sus revestimientos ideológicos de intención apologetica», ya que «el sistema no equivale al Gobierno por el pueblo, sino que consiste en un procedimiento para seleccionar a las oligarquías gubernamentales; es uno de los posibles». La fórmula ha funcionado aceptablemente en unos países, mientras que ha fracasado en otros. Y, en todo caso, para garantizar su funcionamiento se han de dar determinadas condiciones de tipo político y social.

La obra recensionada finaliza con un apéndice en el que, con espíritu crítico, se expone «la aportación, tan valiosa como mal conocida» de figuras españolas como Andrés Borrego, Gumersindo de Azcárate, el conde de Romanones,

Joaquín Costa, Adolfo González Posada y Luis Legaz Lacambra, a la ciencia de la Estasiología.

DE BORBÓN PARMA, CARLOS HUGO:

La vía Carlista al Socialismo autogestionario. Ediciones Grijalbo, Sociedad Anónima, Barcelona, 1977, 387 pp.

Sumario: Prólogo.—Introducción.—Presentación.—PRIMERA PARTE: CUATRO PROBLEMAS ESENCIALES: 1. Desarrollo y subdesarrollo. 2. Establishment, poder real y gobierno, poder legal. 3. Alienación y socialización. 4. El capitalismo compensado: Callejón sin salida.—SEGUNDA PARTE: LAS ESTRUCTURAS ECONÓMICAS Y EL SOCIALISMO EN LIBERTAD: 5. Bases históricas del proyecto de estructuras económicas carlistas. 6. Economía y empresas de autogestión. 7. El sindicato y la autogestión.—TERCERA PARTE: LAS ESTRUCTURAS POLÍTICAS: 8. El federalismo y la autogestión ideológica. 9. Los partidos políticos o la autogestión ideológica.—10. ¿Representación individualista o representación comunitaria?—CUARTA PARTE: LA ESTRATEGIA: 11. Estrategia ideológica.—12. Conclusión general: Revolución democrática y revolución social.

Figuras tan conocidas como Galbraith que ha escrito el prólogo y Roger Garaudy que ha redactado la introducción, abren el presente libro que, como dice su autor en la presentación, describe «el proyecto del Partido Carlista frente al mundo actual, la visión ideológica del carlismo, su ideal de sociedad y la meta final de su lucha».

La primera parte analiza los cuatro grandes problemas que preocupan a la sociedad actual, y que no pueden ser resueltos por las estructuras económicas y sociales de nuestro mundo desarrollado. El capitalismo no es vía de solución, ni siquiera cuando se le so-

cializa o compensa. «Sólo con unas estructuras jurídicas nuevas—escribe el autor—se puede devolver a la sociedad el control sobre su mecanismo. El socializar la economía no tiene otro objeto que devolver a la sociedad política el poder económico. El socialismo de autogestión es el instrumento que proponemos para llegar a esta meta, para conseguir democratizar la economía».

La segunda parte contiene un análisis y unas propuestas en el terreno de la estructura socioeconómica, con referencia especial a la propiedad, el trabajo, el beneficio, la empresa y el sindicato, partiendo siempre de los planteamientos y objetivos del partido carlista.

La tercera parte aborda el tema de la autonomía de los pueblos y de las nacionalidades, junto al más amplio del federalismo, incidiendo específicamente en la problemática de los pueblos y nacionalidades del Estado Español. No bastan los nuevos empeños descentralizados, sino que son las formas federales las que mejor expresan hoy las exigencias de las comunidades políticas. Se trata, escribe Carlos Hugo, de «realizar un federalismo que no absorba la diversidad ni sustituya ésta por la unidad del uniformismo, sino por una dinámica unitaria, expresión de solidaridad universal de los pueblos».

Más adelante, el autor estudia los partidos políticos, su génesis, sus interpretaciones predominantes, su funcionamiento en las democracias occidentales y las críticas que se pueden hacer a aquéllos en la actualidad. Sólo tras estas

consideraciones previas, aparece la tesis carlista que pregona la democracia de participación, superando la democracia-delegación; y rechaza la representación individualista en favor de la representación de las comunidades territoriales, ideológicas y sindicales.

La cuarta parte describe las estrategias del carlismo para llegar a convertir en realidad sus pretensiones de reforma y de cambio, caminando hacia la autogestión global de la sociedad. Tales estrategias se centran en los cambios de las estructuras empresariales, en la potenciación de las nacionalidades para desembocar en el Estado Federal, en la conversión de los partidos en partidos de masas y, sobre todo, en la necesidad de contar con un Estado, provisional en sus estructuras y permanente en sus metas, que actúe como principal factor político revolucionario.

En resumen, en España la disyuntiva no está entre el «continuidismo fascista» y la democracia. «La verdadera alternativa—subraya el autor—está entre una democracia ficticia individualista, concebida y orientada por el poder establecido desde arriba, o la democracia socialista de participación popular, gestionada, propuesta y conquistada desde abajo, desde los estamentos populares». Y, con carácter general, para todos los países es válida la conclusión de que, frente al «capitalismo salvaje» y frente a las «formas dictatoriales del socialismo totalitario», la alternativa del mundo moderno es el socialismo democrático y de autogestión.

GAGO, VICENTE y REAL, CARLOS: *Las redes arteriales y el planeamiento urbano*. «Ciudad y Territorio, Revista de Ciencia Urbana», número 4/77, octubre-diciembre, páginas 33-50.

Sumario: 1. EL ORIGEN DE LAS REDES ARTERIALES.—2. EL MARCO INSTITUCIONAL DEL PLANEAMIENTO DE LAS REDES ARTERIALES ANTES DE LA LEY DE CARRETERAS DE 1974: LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA. EL PROCESO ADMINISTRATIVO DEL PLANEAMIENTO ARTERIAL.—3. EL PROCESO DE PLANEAMIENTO DE LAS REDES ARTERIALES.—4. LAS LIMITACIONES DEL PLANEAMIENTO ARTERIAL.—5. LA CONSOLIDACIÓN LEGAL EN LA LEY DE CARRETERAS DE 1974 DE LA SITUACIÓN DE HECHO ANTERIOR.—6. LAS PERSPECTIVAS DE FUTURO: LOS ESTUDIOS INTEGRALES DEL TRANSPORTE METROPOLITANO. LA REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA.

El transporte es un elemento inseparable de la ciudad, de la totalidad urbana. Ahora se trata de estudiar el problema que se relaciona con el punto en que confluyen la ciudad y la red de carreteras, donde convergen la red que permite la distribución en el interior del propio contorno urbano y la que comunica la ciudad con el exterior. En el supuesto más sencillo, nos encontramos ante la variante; en el más complejo, ante la red arterial.

Antes de la Ley de Carreteras de 1974, las soluciones adoptadas fueron diversas, pero presididas por un denominador común: la actuación de un marco administrativo inadecuado, debido a la falta de coordinación entre los organismos competentes en la materia. Por otro lado, «el planeamiento urbano, pretendidamente integral, pero que estaba lejos de serlo al no integrar uno de los principales elementos estructurantes de la ciudad», como son las redes arteriales.

Como indican los autores, hasta la reciente aprobación de la Ley de Carreteras de 1974 no ha habido un verdadero marco jurídico que regulase la elaboración, contenido, aprobación y eficacia del planeamiento de las redes arteriales. Sin embargo, esta regulación ha venido a consolidar normativamente la situación anterior, admitiendo la disociación precedente entre la planificación urbana y la de las redes arteriales.

En una valoración conjunta, la conclusión más importante a extraer es la de que las limitaciones a superar en este campo de la planificación son de tipo institucional más que técnico. «La estructura administrativa, la compartimentación de competencias —escriben los autores— ha determinado el aislamiento del planeamiento arterial del planeamiento urbano, que no ha podido cumplir así su función integradora, coordinadora sobre el espacio urbano de las distintas actuaciones sectoriales que sobre él inciden, entre las cuales la red arterial es una de las más importantes».

Sin embargo, en estos últimos años se han producido algunos hechos que permiten mirar el porvenir con un cierto optimismo, para superar las citadas limitaciones institucionales. Por un lado, nos encontramos con los llamados Estudios Integrales del Transporte Metropolitano; y por otro, está el proceso todavía abierto de remodelación en los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo y de Transportes y Comunicaciones que parece orientarse «en la línea de facilitar la integración del planeamiento arterial en una política coordinada de ordenación urbana».

GARCÍA VILLAREJO, AVELINO: *España ante la actual crisis económica*. Editorial Labor, Barcelona, 1977. 341 pp.

Sumario: Introducción.—PRIMERA PARTE. EL MARCO GENERAL DE UNA ECONOMÍA Y LOS PRINCIPALES PROBLEMAS ECONÓMICOS: I. El marco general de la economía.—II. Los principales problemas económicos.—III. ¿Por qué y en qué medida puede hablarse de problemas económicos?—IV. Las formas de resolver los problemas económicos. El sistema de economía de mercado.—SEGUNDA PARTE. HECHOS Y CIFRAS PARA CONOCER Y PODER ENJUICIAR LA SITUACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA: I. La situación económica en el contexto de los demás países.—II. La crisis económica vista a través de sus magnitudes económicas básicas. III. Datos coyunturales sobre la situación de crisis. IV. Diagnóstico sobre la situación de crisis.—TERCERA PARTE. MEDIDAS ADOPTADAS PARA SUPERAR LA CRISIS ECONÓMICA: I. Medidas adoptadas en España.—II. Análisis de la política económica gubernamental ante la crisis.—III. Análisis comparado de las respuestas ante la crisis.—CUARTA PARTE. BÚSQUDA DE UN PROGRAMA PARA RESOLVER LA CRISIS ECONÓMICA: I. Programas económicos alternativos para resolver la crisis económica.—I. Programas económicos alternativos de la oposición democrática.—II. Programas independientes. Programa económico anunciado por el ministro de Hacienda el 29 de diciembre de 1976.—III. Nuestra opinión sobre los problemas de la economía española. Aspectos que han de tenerse en cuenta para superar la crisis.—Apéndice. Plan vigente de medidas económicas (23-VII-1977).

El autor, catedrático de la Universidad de Valladolid, pretende en su libro «exponer la situación crítica a que ha llegado la economía española, los factores que la han provocado, los efectos de la misma y el tratamiento científico de los problemas que ha generado».

Con terminología adecuada «a un nivel de lector medio univer-

sitario», García Villarejo trata el tema de la economía española actual con una estructura expositiva dividida en cuatro partes: en la primera hay un enfoque general de los problemas de las sociedades con economía de mercado, señalándose las peculiaridades que, en el conjunto, ofrece nuestro país; en la segunda, se ofrece una amplia información estadística, aunque en España la falta de la misma es bien notoria, lo que dificulta el planteamiento empírico y realista de las cuestiones que se analizan; en la tercera se describen las medidas de política económica adoptadas por el Gobierno (desde noviembre de 1973 a febrero de 1977), acompañadas del juicio crítico del autor, y en la cuarta, aparecen recogidos los programas alternativos elaborados en el ámbito económico, tanto por los partidos de la oposición como por otras fuerzas ideológicamente independientes.

El último capítulo de la cuarta parte está dedicado a la exposición de los puntos de vista del propio autor, que no aspira tanto a redactar «su» programa económico cuanto a lanzar un repertorio de sugerencias a partir de las cuales, dice, podría deducirse el programa concreto de acción que debería emprender el Gobierno.

Un apéndice final, sobre el plan de medidas urgentes adoptadas a nivel gubernamental el 23 de julio de 1977, calificado como «el intento más serio realizado en los últimos cuarenta años para lograr un orden económico más justo y el más coherente de todos los intentos realizados hasta ahora para abordar la solución de los proble-

mas planteados por la crisis económica», cierra el libro que acabamos de noticiar.

NIETO GARCÍA, ALEJANDRO: *De la República a la Democracia: la Administración española del franquismo*. «Civitas Revista Española de Derecho Administrativo» núm. 11, octubre-diciembre 1976, pp. 587-583.

Sumario: La Administración republicana.—La década de 1940.—La década de 1950.—La década de 1960.—Los años setenta: Arias.—Suárez: Mañana.

El trabajo constituye el texto de la ponencia presentada y defendida por su autor el 3 de noviembre de 1976 en una mesa redonda, organizada por el Instituto de Ingenieros Civiles de España, dentro de unas «Jornadas sobre los Ingenieros en la Administración Pública», y con el título específico de *Problemática general de la Administración española*.

Nieto va desarrollando la trayectoria seguida por la Administración Pública, arrancando desde los tiempos de la República hasta llegar al momento presente. Al hilo de los acontecimientos, el autor describe los rasgos más peculiares de la Administración y de la Burocracia españolas en cada una de las distintas fases en que divide su exposición, resaltando la incidencia que sobre aquéllas tienen los acontecimientos de signo político y social.

En 1936, «la Administración es, desde luego, poco eficaz, pero es-

casamente modesta». A partir de 1940 desciende aún más el dinamismo administrativo y los escalafones funcionariales son depurados de forma implacable, siendo ocupadas las vacantes por los hombres más adictos al Régimen. En tales circunstancias, los cuerpos de élite acudieron en ayuda de la Administración, cobrando el alto tributo de obtener privilegios diversos en el ámbito económico, político y social. En 1950, el Régimen «experimentó un quiebro que habría de proporcionarle nuevas energías e inspiraciones para los años sucesivos», mediante el auge de los tecnócratas y los burócratas. Con los años sesenta, en la nueva situación económicamente más saneada y con la retirada de las viejas clases políticas, la Administración se entrega a la tarea de la reforma administrativa, «primer intento serio—parcialmente logrado—de adaptar la Administración española a las transformaciones económicas y sociales»; se consolida en el área pública la presencia de los burócratas; y se inicia el deterioro de los Cuerpos de élite. En los años setenta, el papel de la burocracia se refuerza, pasando «de servidora a colaboradora del poder», ante la inhibición de otras fuerzas políticas para sostener al Régimen de Franco; si bien se advierten en las filas funcionariales gestos y actitudes que denotaban una creciente desmoralización y descontento, a la vez que la máquina administrativa se estanca y cada vez se siente más incapaz para hacer frente a los problemas que se le plantean. Finalmente, en los años más próximos a nosotros, destaca el desinterés de

los políticos por la Administración; y en el fondo, «lo que hoy sucede—dice Nieto—es que nadie quiere responsabilizarse de lo que hace la Administración, porque los políticos del Régimen continúan sin espíritu de iniciativa y porque los de la oposición no quieren responsabilizarse ni implicarse en cuestiones o decisiones que no están en sus manos».

En definitiva, hoy «la Administración funciona sin resuello, deteniéndose al primer obstáculo». Sin embargo, dentro del colapso que parece amenazar insistentemente al aparato burocrático y orgánico del Estado, «ésta hubiera sido una excelente ocasión para recuperarse» si la Administración tomara conciencia de sí misma, si cubriera eficazmente el camino de sus actividades y si la política respetara «la esfera institucional de la Administración, gestionadora del interés público y no sólo del interés de un partido».

MARTÍN VALVERDE, ANTONIO; RODRÍGUEZ SAÑUDO, FERMÍN, y DURÁN LÓPEZ, FEDERICO: *Código de la legislación de Seguridad Social*. Editorial Civitas, S. A., Madrid, 1977, 123 pp.

Sumario: PRÓLOGO.—I. LEGISLACIÓN GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL.—II. NORMAS REGLAMENTARIAS DEL RÉGIMEN GENERAL.—III. DISPOSICIONES ESPECÍFICAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES.—IV. RÉGIMEN ESPECIAL AGRARIO.—V. RÉGIMEN ESPECIAL DE TRABAJADORES DEL MAR.—VI. OTROS RÉGIMENES ESPECIALES DE SEGURIDAD SOCIAL.—VII. SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.—VIII. NORMAS COMUNES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.—IX. ENTIDADES GESTORAS Y

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SANITARIA.—X. PERSONAL AL SERVICIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.—XI. DERECHO INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.—XII. MUTUALIDADES LIBRES Y RÉGIMENES DE PREVISIÓN VOLUNTARIA. TABLA CRONOLÓGICA. ÍNDICE ANALÍTICO. APÉNDICE.

El libro, elaborado por tres expertos en Derecho del Trabajo, supone una recopilación, hasta el 15 de junio de 1977, de las normas aplicables en materia de Seguridad Social. La ordenación se ha hecho siguiendo un esquema clásico, clasificando las disposiciones en la forma que se indica en el sumario. Y por lo que respecta al criterio adoptado para decidir las disposiciones transcritas íntegramente, las resumidas o las reproducidas tan sólo en forma parcial, los autores han atendido a una triple motivación: la importancia, la generalidad o la previsión de su perdurabilidad.

La publicación va dirigida a «facilitar el conocimiento y la consulta del ordenamiento de la Seguridad Social» a todos los profesionales que, de una manera u otra, actúan en este campo del Derecho. Y, a su vez, dado el clima de reforma en que hoy se mueve la Seguridad Social española, el libro «puede ser también de alguna utilidad como punto de referencia de la problemática de sus fuentes».

Numerosas notas aparecen en el texto encaminadas a cumplir funciones diversas según la distinta naturaleza de cada una de ellas. Una tabla y un índice analítico sirven para el más fácil manejo de la obra recensionada, que se cierra con un apéndice de normas aparecidas entre el 16 de junio y el 20 de septiembre de 1977.

AUBERT, PIERRE: *Le Corps préfectoral est-il un «grand corps»?* «Administration» núm. 98, diciembre 1977, pp. 19-28.

Sumario: El «Cuerpo» según Littré.—El término «Cuerpo Diplomático», ¿tiene dos significaciones?—Diplomacia ayer y diplomacia hoy.—Las mismas grandezas y las mismas servidumbres.—¿Qué es un prefecto?—El Cuerpo Prefectoral.—Una toma de conciencia.—Un Cuerpo específico.—La época de Lucien Leuwen ha pasado.—«Del "serail" a la serie».—El antídoto de la tecnocracia.—La «Prefectoral», ¿es un «gran Cuerpo»?—Promoción interna y movilidad.—Movilidad y formación permanente.—El problema de los grandes Cuerpos de control.—El Cuerpo Prefectoral, Cuerpo de empleo y de acogida.—Una voluntad imperiosa de readaptación.

El autor estudia en el presente artículo los principales rasgos del Cuerpo Prefectoral francés, empezando por hacer algunas consideraciones en torno a la idea de «Cuerpo» en general y de «Cuerpo Diplomático» en particular, dado que hay «puntos comunes y analogías sorprendentes» entre los funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores y los del Ministerio del Interior. «Unos—escribe—son los representantes del Estado y del Gobierno en el extranjero, otros son los representantes del Gobierno y del Estado en el interior del país».

A continuación, se detiene en preguntarse qué es un prefecto y qué significa y representa el Cuerpo Prefectoral, planteando dos cuestiones importantes: la primera, relativa a determinar si verdaderamente dicho Cuerpo es un auténtico, un específico Cuerpo, y

la segunda, orientada a decidir si se le puede incluir, en caso afirmativo, entre los grandes Cuerpos de la burocracia francesa. En torno al primer tema indicado, el autor se pronuncia por una respuesta afirmativa, aun contando con que determinados sectores funcionariales sostienen lo contrario y señalando que «el ataque contra el Cuerpo Prefectoral, Cuerpo específico, procede sobre todo de los otros grandes Cuerpos y de los Ministerios que soportan mal la preeminencia del prefecto, representante de todo el Gobierno y no sólo del Ministerio del Interior». Y en lo concerniente al otro punto, la conclusión es bien clara: el Cuerpo de Prefectos debe ser colocado junto a los grandes Cuerpos de la Administración francesa, como son el de Inspección General de Finanzas, el de consejero de Estado y el de consejero del Tribunal de Cuentas. En este sentido, se impone implantar criterios nuevos y audaces que favorezcan la intercomunicación entre los diversos Cuerpos de funcionarios, superando las barreras que los separan y distancian actualmente, reduciendo en concreto las diferencias entre los Cuerpos de control y los Cuerpos de gestión.

Concluye Pierre Aubert que se impone hoy «una voluntad imperiosa de readaptación» para que la interpenetración corporativa se intensifique. No obstante, «es bien evidente que el Cuerpo Prefectoral, aun reconocido y admitido en la cohorte de los grandes Cuerpos, deberá quedar como un Cuerpo distinto, con un estatuto distinto».

QUINSAC, PHILIPPE DE: *Le Préfet et son destin*. «Administration» número 98, diciembre 1977, páginas 29-36.

Sumario: EL «AFFAIRE» CORSO.—AVENTURAS PREFECTORALES.—EL PREFECTO, ESE DESCONOCIDO: Credibilidad de los altos funcionarios y credibilidad del Estado.—«La conmiseración ha reemplazado a la consideración».—NEUTRALIDAD Y DEBER DE RESERVA: Un problema fundamental: El Cuerpo prefectoral, el Gobierno, el Estado, la Historia.—DE LA NOCIÓN DE DIGNIDAD.—EL «PERFIL» PREFECTORAL.—LA DIFICULTAD DE CONCLUIR.—EL CUERPO PREFECTORAL Y LA LIBERACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

En este artículo, el autor hace diversas reflexiones sobre la figura del prefecto en Francia, a partir del libro de Marcel Savreux titulado *L'homme à tout faire de la République*, no tanto para retomar las tesis recogidas en el mismo como para constatar los problemas y cuestiones que plantea.

Tras algunas sugerencias de tipo histórico, recuerda Quinsac que el prefecto es una figura desconocida o, mejor aún, mal conocida. No es que la consideración social hacia ella haya disminuido, sino que ha cambiado de naturaleza, por lo que no es correcta la afirmación de Savreux de que «la conmiseración ha reemplazado a la consideración».

Sobre la neutralidad y deber de reserva del funcionario y, más en concreto, del prefecto, el autor, al hilo de los juicios y opiniones de Quinsac, traza sucintamente varias sugerencias, aceptando la dificultad de dictar principios y tesis definitivas y aceptables para todos. Al entrar en juego las exigencias de la conciencia personal del funcionario, del Gobierno, del Estado y aun de la propia Histo-

ria, en los momentos en que es preciso adoptar decisiones graves, coinciden valores fundamentales que, en cada caso, hay que sopesar para actuar con justicia y racionalidad. Savreux, sin embargo, simplifica el problema y cree resolverlo, ya que, a su juicio, la solución se encuentra siempre en la *obediencia al Gobierno legal*, soporte temporal del Estado.

Más adelante, el artículo se refiere al concepto de dignidad que cabe entender como «el acuerdo mantenido a cualquier precio entre lo que se hace y, si no lo que se piensa, al menos lo que se es y el rechazo de todo lo que deshonra», añadiéndose que hoy no se puede ser prefecto sin ser digno de ello. Y en cuanto al perfil prefectoral, Savreux brinda un retrato de aquél «multiforme», si bien Quinsac puntualiza que «el prefecto, economista y planificador, es primero un funcionario *politico* en el sentido más elevado y más noble, es decir, un hombre *para mantener el orden y un hombre de diálogo*».

A la hora de formular conclusiones, hay que adelantar opiniones sobre el porvenir del prefecto a la vista de las evoluciones que sufren el Estado, su organización y, sobre todo, su configuración territorial a nivel provincial y regional. Como escribe el autor, «una Europa poderosamente estructurada y regiones muy descentralizadas corren el riesgo de dejar caducas las instituciones heredadas de la tradición jacobina y consular; ellas exigirían, en todo caso, su profunda transformación. Un Estado nacional celoso de guardar su cohesión y de reforzar un cier-

to tipo de eficacia privilegiando las comunidades de base tendría interés no sólo en preservar, sino en potenciar el Cuerpo Prefectoral liberalizándolo y consolidando sus garantías». Se trata, pues, de una opción de la historia que no es posible descifrar momentáneamente, aunque, mirando más hacia el pasado que hacia el futuro, se pueda afirmar que «la aventura prefectoral ha sido y es una de las más bellas que se pueden proponer al hombre, como el Cuerpo Prefectoral mismo ha sido y es uno de los éxitos más brillantes de la Administración francesa».

MARTÍNEZ SÁNCHEZ, ALBERTO: *Una propuesta para la gran ciudad: su fragmentación*. «Ciudad y Territorio, Revista de Ciencia Urbana» núm. 4/77, octubre-diciembre, pp. 25-31.

Sumario: NUEVAS FUERZAS ACTUANTES EN EL PROCESO MEGAPOLITANO: 1. La localización industrial se está liberando de sus determinantes anteriores.—2. La regimentación de la vida cotidiana ha tocado fondo.—3. El contacto social heterogéneo está desapareciendo.—EL MODO DE LA FRAGMENTACIÓN URBANA.—LA FRAGMENTACIÓN COMO SISTEMA DE CONFIGURACIÓN URBANA.

Hay que partir de «un análisis de los factores que están actuando en el proceso de ocupación del espacio y determinando la tendencia al gigantismo de los asentamientos humanos, para comprender el fenómeno social de la gran ciudad, no de un modo estructural, menos todavía de un modo sustantivo, sino de un modo procesal y dialéctico». La gran ciudad es hoy un espacio de creciente am-

plitud, dentro del cual se han desatado ya fuerzas que, desde dentro del sistema, actúan contra ella. En este sentido, tres son los hechos o acontecimientos que marcan el rumbo hacia «una involución del proceso de conurbación: primero, la localización industrial se produce de forma distinta a la de años pasados; segundo, el excesivo constreñimiento y la agobiante presión de las actuales urbes está llegando a sus límites, y tercero, frente a la ciudad tradicional que aparecía como interclasista, la de nuestros días «deja de ser interclasista, porque sus condiciones de vida permiten el aislamiento de los grupos sociales con asentamientos diferentes, con diferenciaciones espaciales, según estratos y clases sociales».

La remodelación de la gran ciudad habrá de partir de su fragmentación como modo de estructuración más idónea, basándose en que por medio de ella se recupera la vigencia del principio de popularidad, la ubicación adecuada del principio de imaginación, y se recorta el excesivo ejercicio del principio de autoridad urbanística, que ha venido a pasar de meramente policial a ordenador y configurador. No obstante, cuando llega el momento de formular propuestas prácticas para compartimentar la ciudad, debe actuarse con realismo y sin falsos utopismos. «Mientras la gran ciudad—escribe en las líneas finales el autor—sea una función de la industria (las nuevas determinantes de la localización industrial no han hecho sino empezar), las propuestas de fragmentación tienen que ser muy modestas», siendo pre-

cisamente la industria «la causa de que la gran ciudad sea difícilmente fragmentable». Y, a la inversa, esta fragmentación es «el modo más apropiado para que la gran ciudad se libere de sus condicionantes industriales». Ambas afirmaciones, sin embargo, son compatibles y se puede llegar a una síntesis de las mismas, precisamente porque son contradictorias.

En este sentido, concluye Martínez Sánchez, «industria-ciudad fragmentada será la tensión dialéctica que permita una síntesis de configuración urbana de la gran ciudad», tomando como punto de partida iniciativas de división y de parcelación muy precisas y detalladas, a fin de que la tensión no sea excesiva en ningún caso. Por tanto, «una modesta fragmentación de hoy posibilita y abre el camino a futuras fragmentaciones más ambiciosas, hasta llegar a una configuración urbana basada en unidades vecinales que se hayan apropiado del espacio que ocupan y dispongan autónomamente de sus usos».

SÁNCHEZ DEL RÍO, ROGER: *Planeamiento y participación ciudadana en los Estados Unidos*. «Ciudad y Territorio, Revista de Ciencia Urbana» núm. 4/77, octubre-diciembre, pp. 9-24.

Sumario: INTRODUCCIÓN.—I. EL PLANEAMIENTO EN USA: UNA VISIÓN HISTÓRICA.—II. LA BASE SOCIOPOLÍTICA.—III. LA POSTURA DEL «ESTABLISHMENT».—IV. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PLANEAMIENTO.—V. ALTERNATIVAS PROFESIONALES: A) Programación probabilística. B) Acción catalizadora-coordi-

nadora. C) Incrementalismo disjuncto. D) «Advocacy Planning». E) Planeamiento adaptativo.—VI. CONCLUSIONES.

El autor, inicialmente, señala que su trabajo pretende «introducir alguno de los aspectos más destacados que configuran el panorama de la planificación territorial en los Estados Unidos», con el objetivo de ofrecer resultados y experiencias que «arrojen alguna luz válida sobre alguno de los problemas más acuciantes de la problemática del planeamiento en nuestro país».

A continuación, describe las características más sobresalientes de la planificación en Norteamérica, arrancando de la Guerra de Secesión, así como la postura del «establishment» y sus estrategias concretas dentro del proceso; con referencia explícita a los programas de participación, entre los que Sánchez del Río expone los de las ciudades de Austin (Texas) y Seattle (Washington). Y una vez propuestos algunos de los condicionantes más fundamentales, de signo sociopolítico, inductores de las vigentes tendencias de planeamiento en los Estados Unidos, se establecen sistemáticamente las alternativas del profesional americano como factor al que compete la materialización de las políticas específicas en un ámbito genérico de intereses diferentes, cambiantes y contrapuestos.

A la hora final de formular conclusiones, el autor finaliza su trabajo diciendo que «sólo a través de un trasvase lo más objetivo posible de las experiencias y actitudes de los agentes sociopolíticos más representativos en materia de planeamiento anteriormente ex-

puestos, a nuestro propio entorno sociopolítico e institucional, podrían obtenerse algunas conclusiones especialmente válidas en la problemática actual del planeamiento en nuestro país que de algún modo sirviera para la racionalización progresiva del marco genérico que lo contempla».

PARADA VÁZQUEZ, JOSÉ R.: *Principio de carrera y retribuciones en la Función Pública*. «El Funcionario Municipal» núm. 208, enero 1978, pp. 4-10.

Sumario: EL PRINCIPIO DE CARRERA EN LA TRADICIÓN DEL DERECHO ESPAÑOL Y EN EL DERECHO COMPARADO.—CRÍTICA DEL SISTEMA ACTUAL Y CRITERIOS PARA SU REFORMA: a) Ascenso de Cuerpo. b) Ascenso de grado. c) Ascenso de retribución.—EL SISTEMA DE CARRERA EN EL REAL DECRETO-LEY 22/1977, DE 30 DE MARZO. UN TÍMIDO RECONOCIMIENTO.

La Ley de Funcionarios de 1984 suprimió las categorías personales y, pese a que esta importante medida eliminaba el sistema de carrera en el seno de la burocracia española, dicha Ley aceptó la conocida denominación de «funcionario de carrera». Esta expresión, sin embargo, no resulta congruente con la normativa vigente, dado que la idea de carrera administrativa presupone, básicamente, la existencia del Cuerpo «como grupo homogéneo de funcionario en formación y funciones» y la aceptación dentro del mismo de categorías o escalones a la que se vinculen adecuados «derechos económicos, preferencias, responsabilidades y honores que se van conquistando a través de los sucesivos ascensos».

Como señala el autor, recordando unos párrafos de Talleyrand, el principio de carrera es tradicional en la Administración Pública y está aceptado no sólo en el ámbito militar, sino también en el régimen funcionarial de los países europeos; tal es el caso del estatuto francés de 1946, del italiano de 1957 y del alemán de 1953.

En España, dice Parada Vázquez, «el sistema de carrera ha sido también principio tradicional en nuestra Función Pública consagrado en sus textos fundamentales», que van desde el estatuto de López Ballesteros hasta la Ley Maura de 1918. Sin embargo, las disfunciones en la aplicación del sistema de carrera mediante las categorías profesionales determinó el que, en 1964, fuera rechazado, sin que se arbitrara otro que lo reemplazara o sustituyera. Esta desaparición ha ocasionado sobre la Función Pública un triple efecto negativo: primero, se ha privado al funcionario de un estímulo indispensable para mejorar tanto profesional como económicamente; segundo, se corre el riesgo de politizar los nombramientos, en lugar de realizarlos según pautas objetivas y preestablecidas, y tercero, ha provocado, en el orden de las retribuciones, el igualitarismo intracorporativo a la vez que ha consolidado una desigualdad extracorporativa demasiado patente y pronunciada entre unos Cuerpos y otros.

Ante esta situación, se impone introducir cambios profundos. Para el autor, una nueva implantación de la carrera administrativa «ni puede ser una simple vuelta al pasado ni una simple copia del sis-

tema de carrera de los países europeos, ni puede tener idénticas respuestas en los Cuerpos generales y en los Cuerpos especiales». Pero en cualquier caso la instauración de la carrera, por encima de otros legítimos objetivos a lograr, tendrá que buscar «la máxima igualdad o socialización del sistema de retribuciones, pensando sobre todo en favorecer a los Cuerpos inferiores de la Función Pública, donde el problema retributivo es más acuciante».

Tres posibilidades se ofrecen para montar la carrera administrativa en nuestro país. La primera consiste en facilitar al máximo el trasvase de funcionarios de unos Cuerpos a otros, abriendo vías para ascender de Cuerpo, lo que conlleva el «abandono o renuncia» de una exigencia rigurosa e implacable de titulaciones. La segunda afecta al ascenso dentro ya de cada Cuerpo, con una incidencia más acusada dentro de los Cuerpos Especiales en los que el pase de unos a otros se presenta más dificultoso, problemático y cuestionado; debiéndose para ello diseñar un número suficiente de grados en cada Cuerpo, a fin de abrir perspectivas de ascensos para sus miembros. Y la tercera se refiere al ascenso o mejora de las retribuciones, sobre todo en la fijación de la cuantía de los trienios, pasando desde su cálculo en función del sueldo base a otro cálculo «que permita reducir las diferencias entre los sueldos reglados de los diferentes Cuerpos».

El Real Decreto-ley de 30 de marzo de 1977 no aborda verdaderamente el tema de la carrera administrativa en su totalidad. Lo

que hace es modificar el sistema retributivo y, a través del mismo, iniciar «una vuelta, o más bien tímido reconocimiento, del principio de carrera» con la consagración del grado como nuevo concepto retributivo. Sólo si el grado entra en juego, exigiéndose uno determinado para optar a ciertos puestos de trabajo, podrá conectarse su implantación con una recuperación de la carrera administrativa; y si no es así, estaremos ante un concepto retributivo que premia la antigüedad, en similitud con los trienios, sin mayor alcance o trascendencia.

MORELL OCAÑA, LUIS: *Las retribuciones básicas en la Función Pública Local*. «El Funcionario Municipal» núm. 208, enero 1978, páginas 16-18.

Sumario: Debe pagarse según la función.—Olvido de la carrera administrativa.—Seguridad más que estímulo.

Al hilo del comentario del Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, que, entre otros extremos, regula las retribuciones de los funcionarios locales, el autor hace algunas consideraciones de interés sobre el sistema retributivo de la Función Pública española.

El primer aspecto que Morell Ocaña analiza es el de la división sobre retribuciones básicas y complementarias. El incremento de éstas, en los últimos años, a costa de las primeras ha supuesto «una evolución nada favorable», porque se ha abierto la puerta a la «obscuridad y discrecionalidad» al impedir una fijación clara y suficien-

te de los derechos económicos del funcionario cara a los ciudadanos y a los propios interesados; y al tolerar un ejercicio desorbitado de discrecionalidad a favor del que decide y que puede provocar «una pérdida de la posición objetiva del funcionario».

Un segundo aspecto que merece la atención del autor es el de que la Administración rinde un tributo exagerado a las titulaciones a la hora de determinar el sueldo de sus servidores. En el ámbito local, al igual que en el central, el sueldo se hace depender de dos parámetros como son el nivel de titulación académica y un determinado índice de proporcionalidad. Por lo que respecta a los niveles académicos, cada titulación tiene adjudicado un índice igual, siendo así que hay «una amplia serie de profesiones» que requieren una preparación cualificada que no encuentra reflejo en el cuadro de los niveles educativos. Y en lo que toca a los índices de proporcionalidad, «es demasiada la distancia entre el índice máximo y el mínimo» por lo que hubiera sido más ejemplar «una tendencia igualatoria en el mundo de las retribuciones básicas, pues éstas son la respuesta a unas necesidades generalizadas, sentidas por todo funcionario en cuanto persona».

Morell Ocaña, con los anteriores argumentos, recuerda que la Administración paga según los requisitos exigidos para el acceso a la función pública, y sigue siendo ciega en cuanto al principio de que se ha de pagar según la función que se realiza, y no según las enseñanzas adquiridas con carácter previo al nombramiento. De esta

manera, añade, «se sacraliza una estratificación social contra la que, precisamente, tendría que luchar la Administración».

El tercer tema es el del grado, en cuanto intento de «rehacer de algún modo la carrera administrativa», aunque su regulación, su concepción «es probablemente la más pobre y la menos práctica» de las reformas introducidas últimamente. El grado podría llevar consigo la intangibilidad de determinadas retribuciones complementarias, pero ello no es así; y podría ser también un modo de favorecer la profesión del funcionario, aunque, como sólo se pasa de un grado a otro según criterios de antigüedad, una vez más se margina el estímulo de los funcionarios y se ignora la selección de los más aptos y capacitados.

Una última cuestión, conectada con el grado, es la fuerza que éste tiene «para proporcionar una cierta igualación en las distintas situaciones e itinerarios profesionales en la organización administrativa», al favorecer la coincidencia en idéntico grado de funcionarios que procedan de niveles y categorías diversas.

El Decreto comentado, con las innovaciones que regula en el área de las retribuciones funcionariales, sigue, en definitiva, reincidiendo en los defectos clásicos y al parecer insuperables de nuestra Administración. El dogma tradicional de que «se paga conforme a lo que se exigió en el ingreso» sigue influyendo en la mente de nuestros legisladores a los que importa más premiar un título, unos años de antigüedad, una permanencia en

el servicio, que una responsabilidad asumida o capacidad demostrada cotidianamente.

LÓPEZ-NIETO Y MALLO, FRANCISCO:

Las atribuciones legales de los gobernadores civiles. Un intento de sistematización. «Boletín de Documentación del Ministerio del Interior» núm. 82, abril-junio 1977, pp. 7-38.

Sumario: 1. CONSIDERACIONES GENERALES. 2. EL GOBERNADOR CIVIL EN CUANTO DELEGADO DEL GOBIERNO: A) Respecto a la Administración estatal. B) Respecto a la Administración Local: a) Tutela de la legalidad. b) Tutela de la acción administrativa. c) Respecto de la Administración institucional.—3. EL GOBERNADOR CIVIL EN CUANTO ÓRGANO PERIFÉRICO DEL MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN.—4. EL GOBERNADOR CIVIL EN CUANTO ÓRGANO PERIFÉRICO DE OTROS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES: A) De la Presidencia del Gobierno. B) Del Ministerio de Asuntos Exteriores. C) Del Ministerio de Justicia. D) Del Ministerio de Comercio.—5. EL GOBERNADOR CIVIL EN CUANTO JEFE DE LA ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL.—6. LOS GOBERNADORES GENERALES Y LOS SUBGOBERNADORES: A) De los gobernadores civiles generales. B) De los subgobernadores civiles.—7. LOS DELEGADOS DEL GOBIERNO Y LOS DELEGADOS DE LOS GOBERNADORES: A) De los delegados del Gobierno. B) De los delegados de los gobernadores.—8. CONCLUSIONES.

En nuestro Derecho es tradicional que las facultades y atribuciones del gobernador civil aparezcan diseminadas en multitud de disposiciones de desigual rango y naturaleza. El Decreto de gobernadores de 1958 supuso «un hito importante», aunque otros sectores legales inciden sobre el mismo tema de manera más o menos amplia.

Cabé formular una básica distribución entre normas que regulan

con carácter exclusivo la estructura y funciones de los Gobiernos Civiles y normas que afectan a materias en las que el gobernador civil goza de competencias concurrentes o compartidas con otras autoridades, ya sean centrales o periféricas. A partir de esta dicotomía de normas, el autor construye una sistematización de las competencias de los gobernadores civiles y también de otras autoridades periféricas, con lo que «queda completo el cuadro de funcionarios-autoridad que asumen la representación del poder central en la periferia».

En lo que atañe al gobernador civil, López-Nieto lo estudia desde cuatro frentes, como son su condición de delegado del Gobierno en la provincia, de órgano periférico del Ministerio de la Gobernación, de órgano periférico de los Departamentos ministeriales que no tienen delegación territorial y de jefe de la Administración provincial. Los tres primeros aspectos se correlacionan con las funciones del gobernador como órgano estatal, mientras que el último se vincula a su proyección provincial, dado que ostenta, con carácter nato, la presidencia de la Diputación.

A través de una exposición detallada, avalada por continuas referencias a los textos legales y a diferentes posiciones doctrinales, el autor describe un completo panorama de las atribuciones que tiene entre nosotros el gobernador civil, para seguidamente pasar a desarrollar con mayor brevedad las que corresponden a los gobernadores civiles generales, subgobernadores civiles, delegados del

Gobierno en las islas y delegados de los gobernadores.

Al final del trabajo se proponen algunas conclusiones pensando en el futuro de nuestro país, por cuanto que, tanto desde el ámbito de la Administración central como desde la local, son de esperar reformas profundas que repercutirán sobre las atribuciones, facultades y prerrogativas de las autoridades periféricas. La situación política demanda cada vez con

más urgencia «la promulgación de una nueva norma de rango legal idóneo», en la que se plasmen, debidamente depuradas y ordenadas, las competencias que hoy aplican los representantes del Estado a nivel periférico. Esta remodelación legislativa, en todo caso, no deberá llevarse a cabo de forma improvisada, sino partiendo de una valoración crítica de la situación actual para decidir lo que ha de subsistir y lo que tendrá que desaparecer.