

Recensiones

BANCO DE BILBAO: *El campo: Cantabria*. Bilbao, BB, 1981; 124 págs.

En la publicación del Banco de Bilbao que comenta la presente recensión se facilitan, en primer lugar, las macromagnitudes de la agricultura cántabra, en el año 1979, de las que tomamos las cifras correspondientes a los más importantes sectores, expresadas en millones, que son facilitadas por Gerardo García Rodríguez: producción total agraria, 26.706,2; producción final agraria, 16.345; de esta última aportación se desglosan los siguientes apartados: subsector agrícola, 1.104 (6,76 por 100); subsector ganadero, 14.056 (86,00 por 100); subsector forestal, 837 (5,12 por 100); otras producciones, 348 (2,12 por 100).

La población total de hecho en la provincia de Santander, precisa José Luis del Carpio, ha tenido la siguiente evolución en los últimos decenios: 431.732, 467.138 y 498.209 en los censos de 1960, 1970 y año de 1978, respectivamente, mientras que la población de hecho en España, en análogas fechas fue, respectivamente, de 30.582.536, 33.956.376 y 36.666.886.

En el interesante programa de trabajo de jóvenes de Cantabria, bien señala Juan Tarín Zahonero que hubo un tiempo en que ser empresario era bien visto y hasta prestigiaba, pero que en la actualidad se considera, lamentablemente, como casi un deshonor. En el afán de humanizar el trabajo, el Servicio de Extensión Agraria se ha marcado, al efecto del establecimiento de los jóvenes, los siguientes objetivos: capacitar a los jóvenes para el ejercicio de la profesión de agricultor, contribuyendo a su formación; prepararlos para tomar decisiones sobre su futuro profesional; que los jóvenes aborden la problemática de su incorporación a la explotación familiar debidamente formados; incentivos para que los jóvenes permanezcan en el sector y se comprometan con el medio.

Vicente de la Hera Llorente describe el programa ganadero de Cantabria con desalentadoras palabras: en las condiciones actuales no pueden aspirar a otra cosa que a la mera supervivencia, lo que constituye un horizonte poco grato, difícil de soportar.

Respecto de los laboratorios de sanidad, en el área de la ganadería, Melitón Villanueva Herrán asegura al ganadero que el laboratorio es un medio

técnico puesto por la Administración a su servicio, con la inestimable ayuda de los veterinarios titulares, para recopilación de datos, implantación de tratamientos, normas de profilaxis, etc.

En el siempre debático e interesante aspecto histórico de las desamortizaciones del decimonónico español, Antonio Díaz de Paz, en lo que atañe al ámbito provincial objeto de estudio en este volumen que comentamos, subraya los efectos del aludido fenómeno desamortizador: se denuncia la absorción de los escasos capitales hispanos en la compra de tierra, apartándolos de la inversión en la industria, y aunque no se conozca muy bien el alcance de la desamortización en Cantabria, aunque se supone que tuvo escasas repercusiones y que afectó, principalmente, a los bienes de realengo. Por supuesto que tuvo gran importancia la magnitud de las desamortizaciones que habrían de incluirse en los catálogos de Montes de Utilidad Pública.

Pedro Casado y Manuel Arroyo recalcan el hecho de que el sector lácteo de Cantabria ha cuadruplicado, en los últimos veinticinco años, las producciones de leche por granja y ha conseguido que su participación en la SAM aumente en un 32 por 100. Casado y Arroyo muestran su esperanza en que, frente al gran reto que para la producción e industrialización láctea representa la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea, el sector cántabro sabrá dar la respuesta adecuada, que se basará, inevitablemente, en la pronta adaptación de las correspondientes estructuras y procedimientos a los que imperen en el área de Comunidad.

Loable esfuerzo, el de la entidad patrocinadora del volumen cuyo comentario concluimos, para facilitar a los ya muchos expertos y estudiosos de estas interesantes materias, una publicación llena de sugerencias, así como de datos y cifras útiles y solventes.

Claudina Prieto Yerro

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES DEL VALLE DE LOS CÁIDOS: *Protección jurídica de la familia*. Madrid, CESVC, 1982; 572 págs.

Corresponde ahora, en la ronda de temas tratados en las ya veteranas reuniones del CESVC, que la Mesa Redonda se ocupe de los aspectos jurídico-administrativos de la familia, cuyos textos recoge el volumen que la presente recensión comenta.

En la ponencia «Familia y Derecho», Luis Díez-Picazo subraya que el Derecho como instrumento para instaurar o restablecer en las familias la paz y la seguridad, se halla necesitado de la delimitación expresa de aquellas

fórmulas que en el mundo familiar son normas jurídicas y aquellas otras que no lo son.

Luis Sánchez Agesta, en la «Ordenación de la familia en la Constitución», señala que a partir del siglo XX no son sólo los civilistas y los canonistas los perfiladores de la familia. La Constitución de Weimar es la primera que contempla a la familia bajo la tutela del Estado, la Constitución española de 1931 sigue el ejemplo.

En «Matrimonio y divorcio», Agustín Luna Serrano advierte que el Real Decreto de 1977, en desarrollo del artículo 42 del Código civil español, define el sistema matrimonial hispano de forma facultativa entre el matrimonio civil y el canónico.

Manuel Peña y Bernaldo de Quirós, en «Régimen de la filiación y protección jurídica de la familia», opina que los nuevos principios de organización familiar conseguirán, con más paz social, resultados de instauración de soluciones justas.

En «La tutela», Francisco de Asís Sancho Rebullida recuerda que la tutela precisa de urgentes reformas, pues el sistema funciona mal, de manera costosa, compleja y protegiendo al pupilo de forma insuficiente.

José-Luis de los Mozos, en «El régimen económico del matrimonio», estima que el cambio social se toma en consideración a través de las corrientes de opinión, ideas o tendencias doctrinales, que son las que en derecho de la familia inspiran las reformas.

En «Repercusiones del proyecto de reforma del derecho de la familia en el derecho sucesorio», José Luis Lacruz Berdejo aboga por la equiparación de todos los hijos del mismo progenitor, nacidos dentro o fuera del matrimonio, estuvieran sus padres o no casados entre sí y pudieran o no el uno casarse con el otro.

Matías Vallés Rodríguez, en «Protección jurídica del menor», solicita acciones administrativas concordadas de los Ministerios de Sanidad, Educación y Justicia que propicien el debido tratamiento de problemas tan graves como el de la droga.

En «Sistema fiscal y familia», Víctor Mendoza Oliván recalca que el régimen fiscal español discrimina negativamente a la familia, en la imposición personal sobre la renta.

Juan Antonio Sagardoy Bengoechea, en «La familia y el derecho del trabajo», señala hasta qué extremo el trabajo familiar es fuente encubridora de fraudes y de ocultaciones maliciosas de lo que en realidad son contratos de trabajo de asalariados.

En «La familia ante la Seguridad Social», José Manuel Almansa Pastor aboga porque en lo sucesivo esta institución proteja sólo a la familia nece-

sitada, o sea, familia con hijos menores o incapacitados con rentas no superiores al triple del importe del salario mínimo interprofesional.

Manuel Cobo del Rosal, en «Aspectos penales de la protección familiar», subraya que en el Código penal, desde el punto de vista estructural, se tiende a realizar el esfuerzo de novedad encaminado a conseguir la línea protectora que la Constitución marca.

En suma: la publicación número 55 de la serie cuyo comentario concluimos, desde tan dispares ángulos y por plumas tan autorizadas, pone de relieve, como indica el director de la Mesa, la creencia en el valor y en la fe del futuro de la familia, como único medio normal y razonable de socialización inicial de los hijos, así como para que todo el grupo familiar obtenga un correcto soporte psíquico y afectivo.

Claudina Prieto Yerro

CENTRO DE ESTUDIOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE:
La calidad de vida en España. Madrid, CEOTMA, 1982; 102 págs.

El equipo de trabajo que redacta el libro que vamos a comentar indica que la calidad de vida se extiende no sólo a la difícil tarea de definir un sistema de indicadores *ad hoc*, sino, especialmente, a profundizar en la investigación sobre temas todavía insuficientemente conocidos, relacionados con las diferentes conceptualizaciones cualitativas y percepciones subjetivas de los españoles cuando, en función de sus propias características personales, de situación socioeconómica y de entorno, se manifiestan respecto a la calidad de vida. La dificultad de definir el término calidad de vida se pone de relieve en la parte introductoria del volumen. Sin embargo, los autores se deciden por concreciones conceptuales, indicando que el nivel cultural, la herencia y las normas son determinantes, aunque también haya que tener en cuenta las características de los individuos o grupos. La norma ideal está en función del medio en que se desenvuelve el individuo. Señalan, finalmente, que las personas reaccionan, ante los problemas del medio, de manera global y afectiva, independientemente de los posteriores análisis profundos.

En el volumen que criticamos se hace la comparación de la calidad de vida, en el tema del urbanismo, entre las grandes ciudades, y las pequeñas, con los siguientes parámetros: en las pequeñas localidades se dan menores preocupaciones en todos los problemas, si exceptuamos los relativos a las calles, alumbrado público y ambulatorios, dada la relativa mejor calidad del medio en pequeños pueblos en cuanto a factores sociales y de tráfico, aunque ciertamente en inversiones e instalaciones con desventajosa calidad.

Por doquier va acuciando el problema de la contaminación atmosférica a consecuencia del incremento del tráfico. Por supuesto afecta más a las grandes ciudades que a las pequeñas. En el opúsculo se reseñan los resultados obtenidos en la pertinente encuesta: el 30,4 por 100 se pronuncia por campañas de información; un 32,6 por 100 por medidas gratuitas; un 12,1 por 100 opta por medidas restrictivas; un 14,8 por 100 por cierre al tráfico de una parte de la ciudad; un 7,0 por 100 por medidas más duras. El civismo acepta tales restricciones.

Los autores destacan, en torno a la calidad de la vivienda, estas conclusiones: insatisfacción menor, en relación con otros problemas del entorno; en cambio, agravación de los problemas de aislamiento: frío, calor y ruidos; el estado de conservación de los edificios constituye una gran preocupación social; el tamaño de la vivienda es claro indicador de la calidad de vida; en los pueblos pequeños hay gran insatisfacción ante las deficiencias de los servicios higiénicos; en los últimos años la evolución ha sido negativa en cuestiones como los precios y el frío en las viviendas.

De importancia extraordinaria, en política social, se considera cuanto atañe a la calidad de trabajo y confort del empleo. De los dieciséis rasgos de la batería de «items» utilizada, los autores distinguen estas cinco dimensiones: realización personal, sentido del trabajo, oportunidad de desarrollo de la personalidad, condiciones materiales y perspectivas de promoción.

En el volumen que comentamos, en relación con el tema de medición de las calidades de veraneo, del 42,4 por 100 de españoles que salen de veraneo, las tendencias y preferencias de los lugares, por orden jerárquico, son los siguientes: lugar interior de la zona Norte. Costa de Levante. Otra costa mediterránea. Lugar interior zona Centro. Costa Brava. Costa atlántica andaluza. Costa gallego-asturiana. Costa del Sol. Extranjero. Lugar interior zona Sur. Otro lugar de montaña. Costa de Santander. Pirineos. Sierra de Madrid.

En suma, un buen libro sobre tema interesante y de la mayor actualidad, que en todas las partes y a todos hoy tanto nos preocupa, pero en pro de su resolución poco se hace.

Claudina Prieto Yerro

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES: *La situation de l'agriculture dans la Communauté: Rapport 1982*. Bruselas, CE, 1983; 444 págs.

Hay que agradecer que la Comunidad Económica Europea publique, puntualmente, las interesantes ediciones de esta serie, impregnada de buen sen-

tido de solidaridad. Palabra esta hoy más mágica que en ninguna otra ocasión en el marco de la filosofía políticosocial. Obvio es que en estos aspectos sociales concurren, junto a los naturales incentivos del concepto, grandes dificultades de realización, tanto en materia de competencias como en el progreso auténtico de la integración. Por supuesto que se han producido éxitos importantes en la esfera de la solidaridad comunitaria, como los de las coberturas sociales que benefician a los agricultores de la Comunidad, así como los relativos a los mecanismos de financiación de la Seguridad Social en el campo. Sin embargo, es de justicia reconocer que aún se encuentran situaciones muy diferenciadas entre los Estados miembros de la CEE. Citemos como elocuente indicador de tales divergencias que en el Informe que nos ocupa se ponen de relieve las descompensaciones entre cotizaciones pagadas y prestaciones recibidas por los agricultores. Destaca, en lo que atañe a las participaciones de los respectivos países comunitarios en la financiación de la Seguridad Social hay que subrayar que mientras en Irlanda se alcanza el 98 por 100, en Holanda únicamente participa el Estado con el 14 por 100. Y bien sabido es que la participación del Estado es buen termómetro de medición de la solidaridad, en cuanto a la financiación de la Seguridad se refiere.

Los principales acontecimientos agrarios, en 1982, en área comunitaria, pueden sintetizarse así: propuestas de la Comisión al Consejo respecto al aumento, del 9 por 100, aproximadamente, de los precios agrícolas; la Comisión interviene en el conflicto jurídico de importación de vinos italianos en Francia; propuesta de aceleración del desarrollo agrícola de algunas regiones de Grecia; el Consejo aprueba los programas de ayudas de alimentación; compromiso del Consejo para la fijación de precios agrícolas en la campaña 1982/1983; se dota al programa especial de lucha contra el hambre en el mundo con 184 millones de «ECUS»; política mediterránea; la Comisión propone al Consejo un programa complementario de ayuda en cereales, durante 1982, de 289.000 toneladas; en materia vitivinícola se promulgan diversas disposiciones reglamentarias.

En 1982, la producción agrícola comunitaria se caracteriza por gran incremento de los productos básicos, cereales, leche, azúcar, vino, manzanas y tomates. Por el contrario, en carne se produce ligera baja en la producción. Se debilitó el mercado de exportación y se incrementan los *stocks*. Pero el nivel de precios es satisfactorio para el productor.

Principales medidas que favorecen directamente al consumidor, adoptadas por la CEE, en 1982: en el sector de productos derivados de la leche se potencia el consumo de mantequilla y queso en las escuelas; se pone a disposición de instituciones benéficas carne de bovino; medidas de mejora de la

calidad de productos agrícolas; medidas favorecedoras del mercado de aceite de oliva.

El Consejo prorroga los contratos de 130 trabajos de investigación y prepara otro nuevo programa quinquenal, período 1984-1988.

En suma, que estamos ante un magnífico libro, en el que se recoge el texto del comunitario Informe anual número 7, sobre la situación de la agricultura en la Comunidad.

Germán Prieto Escudero

CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORROS: *Comentario sociológico: Estructura social de España: número 39-40, julio-diciembre 1982*. Madrid, CECA, 1983; 1.198 págs.

El denso número de *Comentarios* que comenta la presente recensión entre los numerosos temas tratados hay uno, el de la internacionalización del fenómeno de la crisis social, que creemos lo hace con especial lucidez: el proteccionismo surge de nuevo amenazante por todas las partes; los dirigentes saben que un país puede sufrir mucho como consecuencia del intento de «exportar» dogmatismos. La realidad es que la única fórmula aceptable es el esfuerzo conjunto. Norteamérica, que es la nación que ha salido mejor librada de la crisis, en relación con las demás tiene responsabilidades que en modo alguno debe olvidar.

El tema de la emigración exterior es objeto de análisis detenido. Se cifra en tres millones el número de españoles que se encuentran repartidos por el mundo, con la siguiente distribución geográfica: Iberoamérica, 1.700.000; Europa (Francia, Suiza y República Federal Alemana), 800.000; Australia, 30.000; otras zonas, 470.000. En la diáspora, la cuestión clave ahora es la del retorno del emigrante, con cifras que van en claro descenso: en el año 1980, 80.000; en 1981, 50.000; continúa, por el avance de datos conocido, acentuándose la decreciente progresión.

En el volumen que criticamos se estudia la problemática correspondiente al nivel de vida internaciones, con tres variables relativas al PIB, en sus facetas de precios corrientes, en la de conversión a través de las paridades de poder de compra y de conversión a través de los tipos de cambio, siempre referidos los datos a países occidentales entre los que se incluyen los de la CEE y España.

El sistema español de Seguridad Social es otra de las grandes cuestiones que se contemplan en la publicación que nos ocupa, a través del estudio de

estos principales parámetros: superior crecimiento del gasto de la Seguridad Social sobre el crecimiento del PIB; desproporcionada relación entre la población activa y la muy creciente población pasiva que de aquélla depende; caída del ritmo de ingresos o financiación; instalación del déficit; aumento de los costos del trabajo a causa de la Seguridad Social; desproporción entre los gastos y las calidades de prestaciones ofrecidas; desigualdad existente en las protecciones; mal sistema de financiación; reducido nivel de protección si se compara con la de los países de la CEE y con lo previsto en el Convenio 102 de la OIT.

En la publicación que comentamos, en base de artículo titulado «Pentágono terrorista», aparecido en periódico español, se analiza el grave problema de la internacionalización del terrorismo, poniéndose de relieve las actuales conexiones, comprobadas con hechos de las distintas organizaciones terroristas entre sí y su satelización alrededor de los intereses de la política exterior soviética: contactos ideológicos, comercio de armas, tráfico de hombres y, en ocasiones, acciones comunes, radicando el encéfalo pentagonal en París y Bruselas. Se inserta una estadística del terrorismo internacional de 1968 a 1980: el total de atentados alcanza la cifra de 6.714, distribuidos, geográficamente, de la forma siguiente: Europa Occidental, 2.206; Iberoamérica, 1.446; Oriente Medio, 1.382; Norteamérica, 673; Asia, 495; Africa, 218; Europa Oriental y URSS, 62; Pacífico, 56, y otros, 176.

En definitiva, creemos que procede señalar que la puntual aparición de los números de esta serie de los *Comentarios* proporciona, a cuantas personas se ocupan de estas materias, la oportunidad de actualizar los datos, cifras e informaciones respecto de los múltiples e interesantísimos temas objeto de estudio de la publicación.

Germán Prieto Escudero

Fontela, Emilio, y otros: *La tentación proteccionista: actualización del informe «España en la década de los ochenta»*. Madrid, Presidencia del Gobierno, 1982; 162 págs.

La vieja polémica entre liberalismo y proteccionismo, avivada por nuevos competidores y progresivas tecnologías, alimentando temor al futuro, tienen documentado y minucioso estudio en el libro que vamos a comentar.

En el volumen que criticamos se estima que la vía del consenso social, en este mundo en crisis, es corolario que se impone por doquier y también en nuestra Patria. La participación de todos parece requisito ineludible. Los

trabajos más desagradables tendrán la garantía de un mayor respeto de los demás hacia quienes de buen grado los han asumido.

La situación hispana en el bienio 1980-1981, en la publicación, se describe del siguiente modo: es un período en el que se produce determinado estancamiento, en el que se agravan los problemas del paro, se frena el crecimiento y se considera, en general, que se tambalean los países industriales.

Los autores hacen especial mención de los dos grandes retos de España, en la década de los ochenta, que suponen, al mismo tiempo, dos extraordinarias oportunidades para nuestro país, y que son los siguientes: la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea y el desarrollo del proceso descentralizador y de tendencia federal que el Estado de las Autonomías apunta.

Hagamos mención, dentro del estudio prospectivo 1980-1982, del tema constituido por las siguientes proyecciones de agregados macroeconómicos, expresados en tasa media anual: producto interior bruto, 3,80; consumo privado nacional, 2,8; exportaciones, 4,4; importaciones, 6,0; empleo empresas horas constantes, 0,1; productividad horas constantes, 3,6; empleo total, 1,7; productividad media total, 2,1; índice de horas trabajadas, 1,2; salario real, 2,2.

En el libro que criticamos se brindan opciones sobre los grandes temas de la década de los ochenta, las que se sitúan entre los siguientes parámetros: en el institucional, Estado europeo avanzado-Estado de las Autonomías; redistribución de rentas; regulación de las relaciones con los demás agentes del sistema.

Los autores hacen incursión en torno a los denominados valores sociales españoles, y basándose en encuestas realizadas, se toman los porcentajes de mayor a menor para realizar la jerarquización en nuestras ideologías y preocupaciones sociales, que arrojan estos resultados prioritarios: integración de España en Europa; mejora de los sistemas de Seguridad Social, pensiones y vivienda; lucha contra la inflación; lucha contra el desempleo; lucha contra la corrupción; penas más severas contra los terroristas; democracia más profunda; exigencia de mayor disciplina; televisión al servicio de los ciudadanos; reducir las diferencias económicas entre los españoles; apoyar las escuelas públicas; ingreso en el Pacto del Atlántico Norte; construir una sociedad sin clases; autorizar el divorcio; aumentar los gastos militares; en materia de anticonceptivos, legalización y mayor información; libertad en el aborto; a los colegios religiosos, prestar mayor ayuda económica.

Como se ve, en el libro cuyo comentario concluimos se aborda tema muy atractivo de las ciencias sociales, cual es el de la prospección, el del conocimiento del futuro que siempre ha preocupado seriamente al hombre, lo

que se hace, por cierto, con gran documentación y buena selección de cuestiones socioeconómicas y datos secundarios, que se analizan con brillantez.

Claudina Prieto Yerro

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD: *Estrategia mundial de la salud para todos en el año 2000*. Ginebra, 1981; 94 págs.

El proyecto de estrategia mundial que sigue —se advierte en el prefacio— basado en el informe y la declaración de Alma-Ata y en los principios fundamentales del Consejo Ejecutivo, refleja las estrategias nacionales y regionales, vistas desde una perspectiva mundial. Responde además a la Resolución 34/58 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la salud como parte integrante del desarrollo, que fue adoptada en noviembre de 1979.

El texto se presenta dividido en nueve capítulos, precedidos de una síntesis de acción y una introducción; en aquélla se resumen los principales rasgos de la estrategia mundial de salud para todos en el año 2000. En ésta, se manifiesta que «salud para todos» significa que, como mínimo, todos los habitantes de todos los países deberán gozar por lo menos de un grado de salud que les permita trabajar productivamente y tomar parte activa en la vida social de la comunidad en la que viven.

En el capítulo I, «Problemas y tendencias mundiales en el sector de la salud y en los sectores socioeconómicos afines», se afirma que la estrategia mundial de salud para todos deberá establecerse y desarrollarse sobre la base previsible de problemas complejos y diferencias crecientes entre los países y en los países, en cuanto a posibilidades de supervivencia; causas de enfermedad o muerte; factores afines tales como la situación nutricional, el abastecimiento de agua y el saneamiento, la alfabetización y la situación económica; la organización y gestión de los sistemas de prestación de asistencia sanitaria; los gastos de salud y las tendencias demográficas.

El capítulo II, «Relación entre la política sanitaria y la política socioeconómica», sostiene que el mejoramiento de la salud no sólo resulta del auténtico desarrollo socioeconómico, distinto del simple crecimiento económico, sino que constituye además una inversión esencial en ese desarrollo. En reconocimiento de estas íntimas interrelaciones, la estrategia estará basada en el reforzamiento mutuo de las políticas de desarrollo de la salud y las políticas de desarrollo socioeconómico.

En el capítulo III, «Desarrollo de sistemas de salud», se expresa que el

sistema comprende una infraestructura de salud que ejecuta una serie de diferentes programas de salud y facilita asistencia sanitaria a los individuos, las familias y las comunidades. Esta atención de salud consiste en una combinación de medidas de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación.

En el capítulo IV, «Promoción y apoyo del desarrollo del sistema de salud», se consideran como esencial para éste: el establecimiento de un proceso de gestión adecuado; la revisión de las investigaciones sobre la salud y la utilización de la información como brazo operativo.

El capítulo V, «Obtención y movilización de recursos», advierte que para poder aplicar la estrategia en todo el mundo, habrá que generar y movilizar todos los recursos posibles. Recursos que serán de dos tipos, a saber, recursos humanos y recursos financieros y materiales.

En el capítulo VI, «Cooperación interpaíses», se considera que habida cuenta del alcance y complejidad de las estrategias nacionales, es evidente que pocos países podrán ejecutar las suyas de manera independiente. Será necesaria, pues, la cooperación interpaíses, que es la forma que adoptará la mayor parte del apoyo internacional.

En el capítulo VII, «Vigilancia y evaluación», se recomienda la implantación de un proceso de vigilancia y evaluación, cuyas características variarán según cada país, y que debe comprender la vigilancia de los progresos habidos en la aplicación de las medidas acordadas, la eficacia con que se aplican esas medidas y la evaluación de su efectividad y de sus repercusiones en el desarrollo sanitario y socioeconómico de la población.

El capítulo VIII, «La función de la OMS», la especifica diciendo que consiste en la coordinación de todos los aspectos de la estrategia y la cooperación con los Estados miembros, así como la tarea de facilitar la cooperación entre éstos en relación con la estrategia. En particular, se pondrá a disposición de sus Estados miembros para facilitar la cooperación técnica y económica entre los países en desarrollo.

En el capítulo IX, «Conclusión», se afirma que la estrategia no sólo contribuirá al desarrollo de la salud en todo el mundo; contribuirá también a la estrategia internacional del desarrollo para el tercer decenio del desarrollo—que a su vez fortalecerá la estrategia— y ayudará así a establecer el nuevo orden económico internacional. A pesar de la gravedad de los problemas planteados y de la complejidad de las medidas necesarias para resolverlos, todo permite afirmar con optimismo que la estrategia puede ser aplicada y que su aplicación eficaz marcará un hito en la historia social de la humanidad.

En definitiva, nos hallamos ante otro documento pragmático de la OMS, en el que no sólo se trazan directrices, sino que también se brinda un esque-

ma lógico y completo para diseñar una acción eficaz en este campo. Esquema que es susceptible de acomodación a las peculiaridades de cada país.

J. Carrasco Belinchón

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD: *Proceso de gestión para el desarrollo nacional de la salud.* Ginebra, 1981; 67 págs.

La finalidad de esta publicación es la de difundir las normas fundamentales para su empleo en apoyo de las estrategias de salud para todos en el año 2000, partiendo de los acuerdos de la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud celebrada en Alma-Ata en 1978.

De entrada, se afirma que en la mayoría de los países existe ya alguna forma de proceso de gestión para el desarrollo nacional de la salud. Aunque el proceso puede variar mucho en los diferentes países, cabe identificar algunos elementos comunes: *a)* la formulación de políticas nacionales de salud; *b)* programación general; *c)* preparación del presupuesto del programa; *d)* el plan general de acción; *e)* programación detallada; *f)* ejecución; *g)* evaluación; *h)* reprogramación, e *i)* apoyo.

A continuación, se describen a grandes rasgos un proceso completo de gestión para el desarrollo nacional de la salud, con los elementos mencionados y sus relaciones recíprocas, así como los mecanismos necesarios para asegurar la continuidad del proceso.

Se proponen, además, algunas ideas acerca de la forma en que las estrategias y los planes de acción nacionales establecidos con miras a alcanzar la salud para todos deben conducir a la formulación de programas nacionales de salud bien definidos y a la organización de sistemas de salud adecuados para su ejecución, sobre la base de la atención primaria de salud y de un sistema apropiado de envío de pacientes para prestar apoyo y servicios de salud más complejos.

Los principios formulados se presentan con el fin de que sirvan de base para que los países puedan establecer sus propias pautas nacionales, de carácter más específico. Cada país, sin duda, deberá aplicar esos principios de manera flexible, en conformidad con sus circunstancias particulares.

Un método práctico de planificación sanitaria cuya utilidad se ha podido comprobar en muchos países en los últimos años es la llamada programación sanitaria nacional, que abarca principalmente las actividades necesarias para definir las estrategias de salud y conseguir la habilitación de créditos ade-

cuados para financiarlas, así como para formular en consecuencia los programas detallados.

El proceso de gestión para el desarrollo nacional de la salud requiere indispensablemente la continuidad. A fin de asegurar ésta, los Ministerios de Salud pueden verse precisados a establecer o fortalecer mecanismos para prestar apoyo político y técnico, así como para lograr la coordinación eficaz dentro del sector de la salud, y también entre este sector y los demás sectores y las comunidades.

Por otra parte, en el desarrollo nacional de la salud influyen diversos factores sociales, políticos, económicos, culturales, demográficos y de otra índole; en consecuencia, para organizar y controlar las políticas, las estrategias y los planes de acción nacionales en materia de salud acaso sea útil establecer o fortalecer Consejos Nacionales de Salud de carácter multisectorial u otros órganos análogos.

Se estima necesario el establecer estrechos vínculos entre los escalones oficiales de gestión del programa y los escalones en los que se formulan las políticas nacionales, que corresponden al Gobierno. De los procesos gubernamentales emanan continuamente políticas, unas veces oficiales y otras no escritas. El problema consiste en procurar que la planificación, la programación y la ejecución se ajusten a las políticas nacionales formuladas por las autoridades supremas del país.

En la planificación de una estrategia para el desarrollo de la salud ocupa uno de los lugares más importantes el problema de los recursos de personal: deben formularse proyecciones de las necesidades de éste para todo el período del programa teniendo en cuenta, por una parte, las pérdidas permisibles de personal y sus probables aumentos, como resultado de los programas de formación. Habrá que adoptar decisiones con respecto a la contratación del personal, su formación, su retribución, su alojamiento y sus perspectivas de carrera, teniendo plenamente en cuenta la necesidad de prevenir el «éxodo de cerebros».

La preparación del presupuesto del programa es un procedimiento para establecer los planes financieros encaminados a alcanzar los objetivos fijados. Por otra parte, la información reunida gracias al proceso de vigilancia del programa puede utilizarse para revisar las necesidades cuando llegue el momento de especificarlas en subsiguientes presupuestos anuales.

Una vez terminada la programación general se prepara el plan general de acción, en el que se resume el producto del proceso de programación y se presenta al Gobierno para su aceptación o modificación, sirviendo luego de guía a largo plazo para dirigir el desarrollo del sistema de salud del país.

Aprobado por el Gobierno dicho plan general de acción, procede la for-

mulación pormenorizada de los programas y el planear sistemas de salud para la ejecución de éstos. Una formulación adecuada de los mismos, seguida de una vigorosa activación, facilita más tarde la dirección eficaz de los programas, de los servicios y de las instituciones que han de ejecutarlos.

En la ejecución se precisa prestar especial atención a su comienzo, al funcionamiento de los programas, servicios e instituciones y a su vigilancia, contemplando en ésta tanto la forma en que se utilizan los recursos como la manera en que se ejecutan las actividades.

La evaluación debe estar basada en la información obtenida mediante la vigilancia de la ejecución de las políticas, las estrategias y los planes de acción y en la medición de la eficiencia de las actividades del programa, así como en su eficacia y de sus efectos en cuanto al mejoramiento de la situación sanitaria de la población.

La evaluación continua es una necesidad para poder ir introduciendo las modificaciones pertinentes en las actividades, sin tener que esperar a que sea demasiado tarde y se imponga en tal caso una reprogramación total.

Por último, todas estas actividades precisan asentarse en un eficaz apoyo informativo que les proporcione la base suficiente para poder adoptar en cada momento las decisiones oportunas.

En definitiva, el texto reseñado brinda unos esquemas de acción amplios y completos para poder formular y aplicar una política correcta de desarrollo nacional de la salud.

J. Carrasco Belinchón

PEDRAJAS, A.: *La excedencia laboral y funcionarial*. Madrid, Ed. Montecorvo, 1983; 502 págs.

A primera vista pudiera parecer «nominalista» dedicar un estudio monográfico a la figura de la excedencia: esta institución no tendría suficiente entidad por sí misma sino que importada del Derecho de funcionarios nada vendría a añadir a la figura tradicional laboral de la suspensión. Tal enunciado, sin embargo, por cuanto se refiere a la excedencia forzosa, no constituye un punto de partida sino una de las conclusiones primordiales del estudio de Pedrajas y sirve cuanto menos para arrojar luz sobre el confuso régimen jurídico vigente de la excedencia contenido en el Estatuto de los Trabajadores (ET). A tal efecto se procede a una reconstrucción histórica y a un análisis pormenorizado de la figura de la excedencia empezando por la regulada por el Derecho administrativo para pasar luego a verificar cómo se produce su recepción en el ordenamiento laboral. En los dos se tutela el

principio de estabilidad en el empleo, lo que constituye una manifestación más de la ósmosis que se está produciendo entre ambos ordenamientos. Sin embargo, las diferencias son más importantes que las concomitancias: el ordenamiento administrativo se inclina más por una visión estatutaria de la relación entre la Administración y sus empleados públicos (y no sólo en sus aspectos colectivos) mientras el ordenamiento laboral, al menos a partir de cierto momento, no tiene mayores dificultades en aceptar esquemas contractualistas. Esta divergencia está lejos de superarse y todavía dificulta la introducción de principios laborales en la relación de empleo público (vgr. las retenciones de sueldo en caso de huelga de empleados públicos tal como se interpreta por la jurisprudencia).

Es por ello por lo que resulta revelador que el ordenamiento laboral adopte, en un momento de esplendor del relacionismo, como ha puesto de manifiesto Vida, la terminología funcionarial (la excedencia como situación administrativa) y a través de las Reglamentaciones de Trabajo se importe tal figura (la LCT era totalmente ajena a la operación). Cuando se impongan los esquemas contractualistas se comprobará que no había nada de metafísico-jurídico ni de sustancial en la excedencia como algo distinto de la suspensión (al menos en el caso de la forzosa). Y, sin embargo, por inercia y fetichismo terminológico se ha mantenido hasta hoy una pretendida figura unitaria de la excedencia, tanto en la doctrina dominante (interpretando así una confusa regulación legal) como en la jurisprudencia, como distinta, además, de la suspensión. La legislación estatutaria agrava el confusionismo ya existente en las Reglamentaciones de Trabajo que calificaron como excedencias muchos casos de suspensión. La regulación estatutaria del ET es hija de un matrimonio mal avenido entre el artículo 46 del ET y la enmienda 343 del Grupo Socialista. Pedrajas, con un criterio positivo y pragmático, intenta distinguir los supuestos de suspensión de los de excedencia. Metodología discutible por cuanto se refiere a la excedencia forzosa. Y, además, porque como afirma el propio autor, hubiera sido más razonable regular la excedencia que no da derecho a la reserva de plaza (voluntaria) y remitir las demás a las simples situaciones suspensivas. Dentro de los resultados de tal opción interpretativa y por razones teleológicas se encuentra la calificación como excedencia forzosa de dos supuestos muy discutidos por la doctrina que ha comentado el ET: nos referimos a los supuestos de los artículos 46.3 y 4 del ET. Ya digo que las razones de tal interpretación son puramente teleológicas y de adecuación a la Constitución que no el propio tenor del ET, al que nada hubiera impedido ser mucho más explícito (otros autores también se inclinan por considerarlas forzosas mientras para Vida son excedencias voluntarias).

El nudo central se encuentra no tanto en las excedencias forzosas y en su régimen jurídico (dejando a un lado los típicos problemas prácticos e interpretativos que se suscitan), cuanto en la excedencia voluntaria, figura que posee una indiscutible relevancia y personalidad propia, a distinguir de la excedencia forzosa por sus efectos sobre el puesto de trabajo y también en general por su régimen jurídico. La excedencia laboral voluntaria se configura como derecho subjetivo con carácter general en la Ley de Relaciones Laborales de 1976 (LRL). Siempre se ha discutido por parte de la doctrina si se trata de un supuesto también de suspensión (la doctrina mayoritaria) o si, en cambio, se trata de una extinción atípica (Vida Soria). El ET tampoco ha venido a clarificar el problema pues se limita a afirmar que la excedencia voluntaria no da derecho a la reserva de plaza sino «sólo» concede un derecho preferente a ocupar la primera vacante que se produzca. La expresión del ET ha dado pie a un sector doctrinal (Vida) para seguir manteniendo la configuración extintiva de la excedencia voluntaria. El derecho a la reserva de plaza, según la citada tesis, sería la prueba más palpable de que el vínculo contractual se conserva, lo que no ocurriría cuando no se tiene derecho a tal reserva. La expresión «sólo» vendría a indicar que ninguna otra consecuencia contractual permanecería (vínculo, derechos y deberes relacionados con la permanencia de éste, etc.). En caso de producirse la readmisión estaríamos ante un nuevo contrato. El derecho preferente sería un «derecho aplazado», según la terminología civilista, que generaría una obligación legal de contratar por parte de la empresa de manera que su incumplimiento no sería propiamente un despido (como tampoco la no inclusión de los excedentes voluntarios en un expediente de regulación de empleo), sino que generaría únicamente la indemnización de daños y perjuicios derivados de aquel incumplimiento empresarial.

Pedrajas, en cambio, junto con otros sectores de la doctrina, mantiene una tesis totalmente contraria. Considera la excedencia voluntaria como una suspensión del contrato de trabajo. El argumento en contra basado en la expresión «sólo» del legislador no es juzgado como suficiente. Habría, en cambio, argumentos de carácter histórico y sistemático, así como argumentos extraídos de los usos, de la intención de las partes (a ello se refería ya Matía al comentar en su día la LRL), que harían pensar más en un mantenimiento de la relación que en una extinción. Ello supone, por tanto, la conservación de derechos y deberes (buena fe, secreto, no competencia, etc.). El reingreso no sería nuevo contrato sino reanudación del suspendido y el trabajador conservaría, por ello, los derechos adquiridos (antigüedad, en especial).

Otros efectos jurídicos de la excedencia voluntaria estudiados por Pe-

drajas no estarían tan en función de su calificación jurídica. Así la imposibilidad de amortizar una vacante una vez solicitado el reingreso por el excedente voluntario o el derecho a ser incluido en un expediente de regulación de empleo para amortizar una vacante (otra cosa es, como se señaló, la calificación que derive de la no inclusión del excedente en un expediente de regulación de empleo que le afecte). De otra parte, hay que destacar cómo el autor pone de manifiesto la inseguridad jurídica que se produce en algunos puntos importantes al no ser la ley lo suficientemente explícita. Así, la negativa empresarial al reingreso existiendo vacante no necesariamente debe considerarse ya como un despido, como lo viene haciendo la jurisprudencia, sino que podría pensarse que el interés del trabajador se centra más bien en el ejercicio de tal derecho a la reincorporación y, en consecuencia, en presentar una demanda en tal sentido. Se trata de un problema similar al del despido tácito, ya estudiado por la doctrina (González Ortega), que se da igualmente en la excedencia forzosa (si bien aquí el problema se agrava por la inadecuación del régimen jurídico común del despido nulo con los efectos derivados del artículo 208 y siguientes de la LPL).

En caso de no solicitud de readmisión por parte del excedente en tiempo y forma, o de solicitud sin que exista vacante, Pedrajas se inclina por el principio de la no extinción automática del contrato del excedente voluntario frente a las tesis extintivas de otros autores sin base ni en los antecedentes ni en el artículo 46 del ET. Cabría incluso afirmar, al menos en el segundo caso, en una prórroga automática de la excedencia (la ley reconoce un derecho a la vacante no que «hubiera» sino que se «produjera» en la empresa) sin perjuicio de que en base a normas sectoriales se produzca el reingreso en otra plaza, incluso de categoría inferior.

La regulación de las excedencias desde el punto de vista de legislación de la Seguridad Social no es menos insatisfactoria. Están deficientemente contempladas por la legislación vigente de Seguridad Social: la forzosa (sólo para cargo público) insuficientemente contemplada como situación asimilada al alta por el artículo 93.2 LSS de 1966 y por los respectivos reglamentos de prestaciones. La voluntaria ni siquiera aparece en el catálogo de las situaciones asimiladas al alta del artículo 95.2 LGSS. En consecuencia, sólo cabe la vía del convenio especial (OM 1-IX-1973), solución insuficiente para una adecuada cobertura de todas las situaciones de necesidad que puedan producirse. Pero es que incluso a efectos de una adecuada protección de la Seguridad Social, las excedencias dan lugar a una serie de problemas deficientemente contemplados por el ordenamiento: su incidencia en el cálculo de las prestaciones (Invalidez, Jubilación, Desempleo), es decir, en la deter-

minación de los demás requisitos para tener derecho a las prestaciones (períodos de cotización, concepto de profesión habitual, etc.).

Cabe concluir afirmando que estamos ante una obra muy coherente (no hay más que fijarse en el capítulo de conclusiones), realizada con seriedad, precisión, rigor, claridad y amenidad y que se mueve perfectamente en los dos niveles primordiales del operador jurídico: la exégesis del dato normativo, la elaboración conceptual y dogmática dirigida a la resolución de problemas y la vuelta de regreso a la crítica de política del Derecho con propuestas *de lege ferenda*, a tener en cuenta por el legislador. Doble utilidad, por tanto, como valor a reivindicar en todo quehacer del investigador del Derecho, que en esta obra se logra cumplidamente. Puede suscribirse generalizándolo el juicio de Borrajo emitido en el prólogo del libro a propósito de algún punto concreto y que me permito alterar mínimamente: estimulante ejemplo de lo que debe ser un estudio técnico-jurídico que quiera ser útil en la vida práctica y a la vez legítima plenamente un juicio crítico favorable de esta labor científica.

Juan López Gandía

SAGRERA, Martín: *El problema poblacional (Demasiados españoles)*, prólogo de A. de Miguel. Madrid, Ed. Fundamentos, 1983; 247 págs.

Como señala Amando de Miguel en el prólogo, el libro de Martín Sagra es un intento de sacar del olvido, al que ha sido relegado, el estudio y análisis de nuestra realidad demográfica, tanto por parte de la Administración como del conjunto de la sociedad. Sin dicho conocimiento, que constituye la base imprescindible para la instrumentación de una verdadera política de población, están condenados de antemano al fracaso todos los intentos que se emprendan para resolver la grave crisis socioeconómica por la que atraviesa nuestro país.

En este sentido, el autor considera a la crisis poblacional como causa y efecto de la crisis generalizada por la que pasa la sociedad. Dicha crisis demográfica sería resultado de la existencia de una situación de superpoblación (de aquí el subtítulo de la obra), que hace necesario una disminución en términos absolutos de la población. Tal disminución debería efectuarse, en opinión de M. Sagra, no a través de los tradicionales frenos malthusianos, que tienen un coste social muy alto, sino mediante lo que califica de «adopción masiva de una anticoncepción eficaz» (pág. 16).

El libro consta de cuatro partes bien diferenciadas. En la primera se pasa

examen a nuestra evolución demográfica, que se encontraría inextricablemente unida a las teorías de población existentes, y cuya incidencia sobre la población se considera. En la segunda parte realiza un análisis de nuestra actual situación poblacional y su interacción con el medio material y social. La tercera parte constituye un resumen de estudios hechos con anterioridad por el autor mediante encuestas, y que abordan la problemática de la fecundidad en España. Finalmente, estudia el período más reciente, centrándose en las repercusiones negativas que dicha superpoblación puede causar en la sociedad española.

Opinión del autor es la de que la actual situación de exceso de población en España no es algo nuevo en nuestra historia demográfica, y para ello cita las expulsiones de judíos y moriscos, que considera que fueron resultado de la presión ejercida por una población excesiva sobre los limitados recursos agrícolas de la época, y no como se ha mantenido tradicionalmente, a factores de índole religiosa o política.

Otro punto en el que el autor insiste repetidamente es en el de los efectos que tuvo una migración selectiva (particularmente la realizada a América), y de acuerdo con la cual, emigrarían aquellos elementos dotados de una mayor capacidad de cambio e innovación. El estancamiento secular de España es visto así como un fenómeno que tiene sus raíces inmediatas en causas de carácter demográfico.

Por consiguiente, en España ha existido tradicionalmente una situación de superpoblación, al encontrarse la población en el límite que permitían los recursos disponibles, a pesar de que nuestro país llegó a registrar magnitudes de población inferiores a las que existieron en épocas anteriores. La causa de tal situación radicaría en las arcaicas estructuras sociales españolas, y que supusieron un parón en el desarrollo de España, con su consiguiente ajuste de la población a la situación mediante la emigración o la simple inanición.

Por otro lado, la justificación de las teorías populacionistas las explica el autor por la necesidad, en el pasado, de contrarrestar una elevada mortalidad, mediante una igualmente elevada fecundidad. La drástica caída de las tasas de mortalidad con la transición demográfica debe conllevar la caída de la natalidad, para restablecer el equilibrio demográfico en un nuevo nivel. Lo contrario, como propugnan los populacionistas, lo califica de «locura» (página 60).

Particular interés presenta el estudio que realiza sobre lo que califica de «capacidad poblacional». En este sentido, critica la tendencia a identificar el límite superior al crecimiento de una población, con el número de personas que puede alimentar el territorio en que se asienta dicha población. Como

alternativa para definir una situación de superpoblación, utiliza el criterio de una situación en la que «el número de personas excede a las que pueden vivir en la tierra con comodidad, felicidad y salud» (pág. 69).

A continuación pasa revista a diversos indicadores que pueden utilizarse para determinar si un país se encuentra superpoblado, tales como su producción de alimentos y materias primas, grado de desarrollo industrial, niveles de paro y subempleo, así como la emigración que se registra entre su población activa.

Del examen de todo ello concluye que nuestro país sufre de un exceso de población, a pesar de que el manejo erróneo de indicadores tales como la «densidad de población» hagan creer que todavía existe un margen hasta llegar a niveles de superpoblación. Tales indicadores deben ser correctamente ponderados, hablándose así de densidad agrícola (población total por superficie cultivable), grado de urbanización, calidad de vida, etc.

Como ejemplo de que en España no existe ese margen para el crecimiento de la población que parece deducirse del empleo de indicadores no debidamente ponderados, como es el caso ya indicado de densidad de población, cita uno de los índices más empleados para medir el grado de urbanización de un país, esto es, el porcentaje de habitantes en poblaciones de más de 20.000 habitantes. Así, España en 1970 era del 54 por 100, mientras que en países como Francia o Italia, con mayores densidades de población, en ese mismo año no pasaban del 41 y 52 por ciento, respectivamente.

Igual interés presenta la parte que dedica al estudio de la fecundidad en España en los últimos años, mediante el uso de datos de encuestas, algunas de las cuales son de elaboración propia. En esta parte procede a una cuantificación e interpretación de temas tales como la conciencia de la existencia de un problema de exceso de población, el número ideal de hijos, la incidencia de los hijos no queridos, así como el control de la natalidad en España y el uso de técnicas anticonceptivas.

La conclusión a que llega es pesimista. Somos demasiados y deben en consecuencia arbitrarse medidas tendentes no sólo a limitar el ritmo de crecimiento de la población, sino a reducirla en términos absolutos. Del éxito o fracaso de dicha política de control de la población (que para el autor debe realizarse a través de una práctica anticonceptiva eficaz) dependen en buena medida las posibilidades de supervivencia de la especie humana en el futuro.

Santiago Borrajo Iniesta