

RESEÑA DE LIBROS *

014.3

FOULKES, DAVID: *Introduction to Administrative Law*, «Butterworths» Londres, 1968, pp. 219.

La obra de Foulkes sigue claramente la línea de los manuales de Derecho administrativo frecuentes hoy en Gran Bretaña, al estilo, por ejemplo, del Garner, tan popular entre los universitarios británicos. Precisamente a ellos y a quienes hayan de capacitarse profesionalmente en materias jurídico-administrativas va dirigida esta introducción.

Este destino condiciona el carácter y sentido de toda la obra, determinando que su mayor valor radique no en una posible originalidad conceptual, sino, sobre todo, en su fácil

metodología y en la concisión y claridad con que son descritos los fundamentales institutos de la administración pública inglesa y su derecho.

Los poderes legislativos son objeto de un breve bosquejo, que sólo se hace más detenido respecto de aquellos que el Parlamento delega en el Gobierno, y que siempre plantean más crudamente un eterno y central problema del Derecho administrativo: la necesidad de conciliar el ejercicio del poder por el Gobierno con la protección de los derechos individuales.

Un nuevo capítulo se dedica al examen de los Tribunales. Es claro que la creciente intrusión del Estado en las libertades individuales ha dado lugar a múltiples disputas con los particulares, que, ante lo costoso de la jurisdicción ordinaria, han originado la proliferación de gran nú-

* Los libros reseñados se encuentran en la Biblioteca de la Escuela Nacional de Administración Pública.

mero de Tribunales administrativos, donde son resueltas.

Los reproches a esta situación, deducibles ya del informe Franks, y el estudio detenido de alguno de aquellos Tribunales completan el epígrafe.

Siguiendo la ordenación típica de un manual, Foulkes estudia una amplia serie de cuestiones fundamentales en el estado actual del *Administrative Law*; así, la posición de las Cámaras parlamentarias ante la Administración, la Corona y su responsabilidad; la situación general del particular frente a la Administración y el grado de efectividad de su sistema de defensa cuando surjan para él perjuicios derivados de la actuación administrativa.

Finalmente, en la última parte de su obra, el autor da culto a dos principios cardinales del constitucionalismo británico: la separación de poderes y la supremacía de la Ley (*rule of law*). Reproduce, muchas veces literalmente, las palabras de Montesquieu y Dicey, pero su síntesis, precisa y clara, permite la perfecta comprensión del valor de aquellos dogmas y de su actual significado en el bloque doctrinal del Derecho administrativo. Su estudio al final del libro constituye también un acierto, pues—como dice el mismo Foulkes—sin un conocimiento de los «detalles prácticos» y concretos del Derecho administrativo, no sería posible comprender el verdadero alcance de aquellos dos principios básicos.—P. G. M.

MARTÍN OVIEDO, JOSÉ MARÍA: *Aspectos administrativos y fiscales de las uniones de empresas*, «Editorial de Derecho Financiero». Madrid, 1968, 275 pp.

Es este libro un estudio de Derecho positivo español, que se centra

en los aspectos administrativos y fiscales de las uniones de empresas, a la vez que nos ofrece una amplia exposición de conceptos utilizables para el examen de los diferentes tipos de uniones de empresas que estimula el Derecho español vigente mediante una serie de beneficios, tanto fiscales como complementarios, así como del procedimiento a seguir para realizar tales uniones y obtener de la Administración tales beneficios.

Se trata en primer lugar, desde diferentes campos, el concepto jurídico y económico de empresa distinguiéndolo del de sociedad. Las causas económicas de las uniones de empresas son tratadas junto a la tipología económica y jurídica, analizándose así el consorcio, el grupo, y las uniones de empresas con y sin pérdida de la personalidad jurídica.

En el Derecho fiscal español no comienza en realidad la normativa de estímulo para las uniones de empresas hasta el año 1957, por lo que el autor distingue tres etapas desde esa fecha, en las cuales se analizan las disposiciones más características para la tipología de las uniones de empresas.

Del artículo 2 de la ley de Uniones de Empresas se puede entresacar el concepto de las sociedades de empresas, así como los fines a que han de estar dirigidas, los cuales son:

1. Expansión, modernización y racionalización de las instalaciones productivas.
2. Aportación, y adquisición de maquinaria y otros bienes de equipo para su utilización conjunta o particular.
3. Promoción de ventas de los productos obtenidos, fabricados o comercializados en los mercados nacional o extranjero.

4. Estudio de nuevas técnicas y de mejora de métodos de producción para su ulterior publicación.

5. Cualquier otro objetivo que pueda señalarse posteriormente mediante decreto acordado en el Consejo de Ministros.

La legislación trata de estimular a las sociedades de empresas, y para ello, se conceden determinados beneficios (financieros y fiscales) que traen como contraprestación un control por parte de la Administración, consistente en el examen de documentos, redacción y conocimiento del informe, y una serie de sanciones aplicables que podrán ser pecuniarias o consistir en la pérdida de beneficios.

Respecto a las uniones de empresas sin pérdida de personalidad jurídica, se analizan las uniones estables y las asociaciones sin personalidad jurídica. Su regulación la encontramos en el artículo 108 de la ley Reforma del Sistema Tributario de 11 de junio de 1964 y completada por orden ministerial de Hacienda de 20 de abril de 1966. Igualmente, y en capítulo aparte, se estudian las agrupaciones temporales de empresas, en una serie de apartados que analizan el concepto legal y los requisitos para su constitución y su desarrollo, así como el sistema de control público y los beneficios fiscales que se otorgan.

En cuanto a la concentración de empresas, se señalan como principales caracteres de un concepto general:

- a) Integración o concentración.
- b) Posible constitución de una nueva empresa de carácter social.
- c) Pérdida o conservación, en su caso, de personalidad jurídica.
- d) La concentración tiene por objeto aglutinante a la empresa, sean individuales o sociales.

e) Carácter no monopolista; beneficiosa para la economía nacional.

Los beneficios otorgados a las concentraciones presentan la particularidad de que a cada grupo de formas reguladas por una misma disposición corresponden unos beneficios fiscales concretos, por lo que habrá que atender a los casos en que su naturaleza sea jurídica, financiera, fiscal, etc. °

Trata también la obra que se comenta de la renovación de las estructuras de las Empresas. De sus normas reguladoras se deduce un concepto vago, ya que la primera (D. L. 8/66) alude a la ampliación de instalaciones, y la segunda (D. L. 11/67) contempla el fenómeno desde una perspectiva más general. Se estudian igualmente los beneficios fiscales, jurídicos y financieros y se traza el esquema del procedimiento a seguir.

Un apéndice de disposiciones vigentes relativas a las uniones de empresas, viene a completar la exposición práctica de la materia.—F. S. C.

MIGNOT, G. y D'ORSAY, PH.: *La machine administrative*, «Editions du Seuil». París, 1968, pp. 143.

Los autores, antiguos alumnos de la ENA, examinan la situación de los problemas de la Administración Pública francesa con agudeza e ironía. Se plantean el tema de los funcionarios y su número, intentando corregir defectos de óptica y rechazando algunos tópicos, ya clásicos, sobre el desinterés que, se entiende existente en las sociedades de desarrollo. Concretamente se aducen datos estadísticos sobre algunos Cuerpos de funcionarios franceses en

los que el número de concursantes duplica el de vacantes convocadas. Se analiza en este mismo capítulo el concepto de funcionario en sentido lato y estricto, así como las categorías en que se dividen los agentes públicos según el Estatuto de 1946. Finalmente se alude a la rigidez de las carreras en relación con la eficacia administrativa.

El segundo capítulo está dedicado al análisis de la estructura orgánica de los ministerios; a las relaciones interministeriales (coordinación), y a la acción administrativa territorial que ha pasado por sucesivas etapas de centralismo, desconcentración y simple descongestión de los servicios centrales, con interferencias directas en el campo de acción de la Administración periférica a través de las «misiones» especiales, lo que revela una vuelta al centralismo.

Las relaciones con los administrados son objeto de un amplio estudio distinguiendo entre ellos diversos tipos según el grado de atenciones que reciben de los órganos administrativos: súbditos, usuarios, colaboradores, asociados, subvencionados, mixtos y mal vistos. Estos últimos pertenecen en su totalidad a dos categorías: los periodistas y los políticos (por supuesto, de la oposición).

Se insiste especialmente en la necesidad de conceder prioridad a la información como único medio de poner la Administración al servicio de los administrados. «La vulgarización y la publicidad no son suficientes. La administración no será una «cosa pública» más que en el caso de que su funcionamiento y sus estructuras sean objeto de discusiones públicas.»

El tema de la modernización de los equipos administrativos se pone

de relieve. Se examinan los aspectos de O. y M., la introducción de los ordenadores electrónicos y el tema de la prospectiva.

Seguidamente pasan los autores a criticar severamente las funciones consultivas y de control existentes en Francia. Afirman que la proliferación de controles «a priori» ha supuesto una grave atenuación de la responsabilidad de las decisiones de la Administración. Se retrata la paradójica del aspecto, simultáneo, de arbitrariedad y ausencia del sentido de las responsabilidades que ofrece la Administración francesa.

El último capítulo de la obra tiene un título que define y esclarece la postura de los autores: «La eterna reforma administrativa». En él, tras examinar atentamente la fuerza de la inercia y la historia de la reforma administrativa francesa, concluyen que es preciso establecer una distinción clara entre la permanente necesidad de reformas en sectores, métodos y procedimientos determinados y la necesidad de una política de más fondo dirigida a restaurar la noción de responsabilidad en los niveles de las competencias ministeriales, de los funcionarios, de las instancias locales y, finalmente, de la Administración respecto la sociedad como punto de partida y de meta de toda reflexión y de toda acción.—A. S. A.

MARTÍN MATEO, RAMÓN: *Municipio y Vivienda*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1967, pp. 98.

El suministrar una vivienda a cada uno de los componentes de la humanidad constituye uno de los más importantes, y en muchos países,

quizá, el primero de los problemas planteados a la sociedad contemporánea. Es innecesario remarcar especialmente la trascendencia que tiene para el hombre el encontrar una vivienda adecuada, pero sí hay que recalcar la importancia que tiene la construcción de un número suficiente de viviendas para atender a las necesidades de la comunidad.

El Estado no puede contemplar de una manera pasiva cómo una población que aumenta cada año, no puede ser suficientemente alojada por carecer de medios individuales, siendo los medios de la comunidad, adecuadamente distribuidos, aptos para poder paliar las más agudas necesidades. Por esto la responsabilización de la Administración, supliendo la penuria de los recursos individuales, con cargo a la masa financiera decaída a través de los impuestos, o bien, realizando por sí misma programas adecuados de construcción de viviendas, es un hecho universal admitido hoy día como inexcusable.

Ahora bien, esta intervención debe venir, basada, más que en motivos exclusivamente económicos, en el logro de objetivos conexos con los de la seguridad social. Esto origina la subjetivización de las ayudas públicas dando un trato preferencial a las más agudas necesidades.

Para lograr los anteriores objetivos, el cauce más adecuado es la promoción comunitaria de viviendas sin ánimo especulativo, y dentro de esta promoción comunitaria, la gestión de las Corporaciones locales puede ofrecer óptimos beneficios sociales. Las aportaciones de las Corporaciones locales españolas, previstas por la legislación, puede dar en el futuro frutos importantes si se generalizan y se amplían las satisfactorias experiencias ya realizadas.

El libro tiene unas documentadas tablas estadísticas sobre todo lo referente a la materia que estudia. F. S. J.

EVARTS, HARRY F.: *Introducción al PERT. El Grafo Pert y su análisis. Cálculo del Pert y aplicaciones.* «Sagitario, S. A.». Barcelona, 1965, pp. 152.

La presentación de este libro permite la adquisición de métodos utilizables sobre el PERT (*Program Evaluation and Review Technique*). Los aspectos técnicos incluyen la construcción del grafo, el concepto de camino crítico y los logaritmos de cálculo. Igualmente se tratan el análisis del grafo y los aspectos administrativos, tales como la organización funcional y algunos problemas humanos que plantea la innovación.

El PERT se creó en un esfuerzo para reducir el plazo previsto inicialmente para el desarrollo del proyectil balístico Polaris, y consiste en una técnica para el *planning* y control, provista de aditamentos cuantitativos, siendo su fundamento el grafo o red. Se distingue de otras técnicas de *planning* y control por el grado y la utilización de la estadística y los calculadores, y está orientado hacia la evaluación del progreso del proyecto hacia sus objetivos.

La utilización del PERT con éxito requiere un «punto de vista administrativo» de los mandos, y sobre todo una gran habilidad para discernir sus múltiples aplicaciones. En potencia, se le utiliza para las campañas de publicidad, aparición de nuevos productos, estudios y planes de mercado, etc. Sus ventajas pueden sintetizarse en:

1) La producción de planes realistas, detallados y de fácil difusión.

2) La predicción de las duraciones y de su certitud.

3) El centrar la atención en las partes del proyecto que son susceptibles de impedir o demorar su realización.

4) Informar de la incompleta utilización de los recursos.

5) La simulación fácil de alternativas.

6) La obtención de informes completos y frecuentes del estado del proyecto. Respecto al coste del PERT, se señala que no representa un aumento importante del coste en general y las ganancias siempre serán superiores.

Un problema que se presenta es el de los analistas, ya que son muy pocos los que hay en el mercado de trabajo. La aptitud del analista se mide por una serie de características: 1) Amplia experiencia industrial. 2) Habilidad para trabajar con personas a todos los niveles de la empresa. 3) Mente receptiva y analítica.

La base de la planificación es el *grafo*, que consiste en una representación gráfica de las relaciones existentes en los trabajos que deben realizarse para alcanzar los objetivos del proyecto.

La configuración que forma un *grafo* PERT es función de varias variables. Entre ellas:

1. La utilización a que se destina el *grafo*.

2. La capacidad del analista PERT.

3. Su punto de vista respecto a las actividades virtuales y las duraciones ficticias.

4. Las disponibilidades de información.

5. Grado de precisión que se requiere en el programa.

6. Precisión con la que pueden identificarse las actividades críticas.

7. Instante en el que se considere el *grafo*.

El método de cálculo consiste en, primero, convertir las tres estimaciones de la duración de cada actividad en una estimación única; recorrer cada camino para establecer la fecha mínima de cada acontecimiento y retroceder seguidamente por los diversos caminos para determinar la fecha máxima aceptable para cada acontecimiento, y determinar finalmente los márgenes más importantes. Para todo esto es esencial encontrar un logaritmo sistemático que nos permita emplear estos conceptos.

Lo principal para el análisis del *grafo* es la comprensión y justo calibrado de los estados impresos de salida del calculador o los correspondientes cálculos manuales, no solamente por parte del analista de PERT, sino también por los demás directivos implicados en el mismo. Los diagramas de barras y los grafos PERT deben utilizarse como un recurso adicional para dirigir el proyecto.

Es indudable que la aceleración de los cambios tecnológicos continuará a ritmo vertiginoso, lo cual tiene importantísimos efectos. Se puede afirmar, que en el futuro, permanecerá el método PERT, ya que éste representa uno de los avances más formidables de los métodos de gestión científica.—F. S. C.

JOSÉ MARÍA RIAZA y otros: *Cooperativas de Producción, experiencias y futuro*. «Ediciones Deusto». Bilbao, 1968. pp. 287.

El desarrollo experimentado por las cooperativas de producción justifica el esfuerzo realizado por los autores de este libro, que consiste en el estudio detallado de una experiencia vivida dentro del campo del Cooperativismo Industrial, con objeto de extraer unas conclusiones que sirvan de base para la iniciación de otras acciones y estudios encaminados a promover unidades económicas, más acordes con el actual espíritu de reforma de la empresa.

Si en el análisis de la Cooperativa de Producción Industrial ULGOR reside el contenido de la obra, no por ello se ha prescindido de la evolución histórica y doctrinal del cooperativismo en el mundo y del marco económico social, tanto a nivel nacional, como regional, en que se ha desarrollado la experiencia.

La inclusión, además, de los resultados y comentarios a la encuesta realizada entre cien productores sobre la valoración del espíritu y participación cooperativa, suscita unas conclusiones desde el punto de vista sociológico, cooperativo y em-

presarial, recomendables ante cualquier iniciativa en este campo.

Se aportan nuevos puntos para el estudio del cooperativismo, que en la obra no se examinan, como pueden ser:

- Un análisis más a fondo del cooperativismo ante el desarrollo económico.
- Un estudio sobre la expansión posible del cooperativismo en un futuro próximo y sus condicionamientos.
- Las interconexiones más efectivas que podrían establecerse entre las diversas clases de cooperativismo, singularmente de producción, agrícola, de consumo..., en orden a su más intensa incidencia en el proceso económico general.
- La importancia que podría tener el desarrollo de un eficaz cooperativismo de crédito para la expansión de nuestro país.

El libro es, en definitiva, una obra original, necesaria para comprender y recoger aspectos que, adaptados convenientemente, beneficiarán en forma similar a las estructuras empresariales de nuestra sociedad.—
F. S. J.

