

RESEÑA DE LIBROS *

C. A. Cross: *Principles of Local Government Law*. «Sweet & Maxwell», London, 1966; 524 pp.

El objeto de este libro se centra en establecer los principios básicos del Gobierno local, describiendo las facultades y deberes de las autoridades en relación con los servicios cuya gestión han de llevar a cabo. Se apunta un doble propósito: por un lado, facilitar la labor de quienes

se enfrentan con los problemas del Gobierno local, con afán de estudio y desde un punto de vista teórico. A tal fin, se presta una mayor atención a la explicación racional de las soluciones que se proponen, abandonando el empirismo que derivaría en una simple relación de datos o hechos concretos.

En segundo lugar, el libro se dirige a los administradores locales, empeñados por razón de su trabajo en la problemática diaria de la Administración local, describiendo las facultades y deberes de las autoridades,

* Los libros reseñados en el texto figuran en la Biblioteca de la ENAP.

en relación con la mayor parte de las funciones que tienen encomendadas, así como la realidad que gobierna la práctica administrativa en la actividad de las mismas.

El autor comienza su estudio ofreciendo un esquema del marco legal en que actúan las autoridades locales, que—dice—tienen como rasgo común en Gran Bretaña el de constituir entidades corporativas, con todas las características de las personas jurídicas. Estas corporaciones, por razón de su origen, pueden subdividirse en dos: aquéllas formadas a raíz de las concesiones y privilegios que otorgaba la corona a determinadas comunidades locales, y otras, nacidas por imperio de estatutos o disposiciones legales, como la Local Government Act. de 1888 y sucesivas de 1894, 1899, 1963, etc.

A continuación, se desarrolla la doctrina de «*ultra vires*», en relación con las corporaciones, caracterizando el término como similar a *beyond the powers*, «más allá de los poderes». Un acto o una autoridad es *ultra vires*, si actúa más allá o sobre los poderes que tiene conferidos. La consideración de esta doctrina es utilizada por el autor en el campo de la Administración local para establecer la distinción entre las corporaciones estatutarias y las de carta.

En las líneas dedicadas a la problemática de la adquisición de poderes por las autoridades locales, se indica el origen público de tales poderes, señalando, sin embargo, que los individuos constituidos en autoridad pueden incrementarlos y obtener otros adicionales por medio de la legislación privada. Estos alcanzan mayor extensión que los conferidos por

la legislación general y constituyen la demostración de la importancia de la influencia local en el ámbito legislativo, la cual es ejercida, principalmente, a través de dos relevantes medios. De un lado, durante muchos años, las autoridades locales han promovido proyectos privados, con los cuales se han atribuido poderes, que de otro modo les hubiera resultado imposible conseguir. De otro, al reconocerse generalmente la utilidad de la inclusión de cláusulas especiales, esquemas, propuestas o planes, facilitada por la existencia de un código de cláusulas modelo, ha motivado la inserción de las mismas en los proyectos privados. Estos procedimientos, desarrollados ampliamente en la práctica, han determinado el reconocimiento por la legislación general de muchas de estas cláusulas, que han contribuido así al fortalecimiento de los poderes de las autoridades administrativas locales.

La reestructuración de las áreas de competencia locales y los cambios efectuados en la posición y categoría de los dirigentes son tratados por el autor con especial consideración de la Local Government Act, de 1958, que introdujo radicales modificaciones en esta materia, constituyendo, al propio tiempo, un precedente y un impulso de los cambios futuros, que, desde ahora, se producirán bajo sus directrices. No se olvida, sin embargo, junto a ello, que el poder de la Corona para crear corporaciones municipales, en el ejercicio de las prerrogativas reales, no se ve afectado por la disposición citada.

Asimismo, se estudia la maquinaria administrativa, los engranajes de la actuación de las autoridades locales, a través de los consejos y comi-

tés, reuniones, miembros, funcionarios y la disposición general de la tarea administrativa local. Todo ello se encuentra regulado, principalmente, por la Local Government Act, de 1933. Otro punto que atrae la atención del autor es el relativo al modo de adquisición, a la apropiación y disposición de la tierra realizada de acuerdo con estatutos y con propósitos estatutarios.

Hay, también, un capítulo dedicado a los estatutos o reglamentos propiamente locales, que son definidos, en términos sencillos, como leyes que reducen su ámbito de vigencia al área donde se ejerce la competencia de la autoridad local y elaboradas por ésta en uso de los poderes conferidos por estatutos generales y confirmados por el secretario de Estado u otro ministro.

A continuación se examina la materia relativa a los ingresos de las corporaciones locales y su financiación, destacando la importancia de las tasas y el sistema impositivo, así como las subvenciones recibidas del Estado. Igualmente se presta atención al sistema de control de la gestión local, tanto por parte del Gobierno central como del Poder judicial.

Por último, en los capítulos finales del libro se estudian los problemas relativos a la gestión de los diversos servicios públicos encomendados a las corporaciones locales: carreteras, planes de viviendas, sanidad pública, educación e instrucción, salud y bienestar, política recreativa, policía, incendios y servicios de protección civil, control de alimentos y medicinas, pesos y medidas, recursos hidráulicos, conservación de los ríos, saneamiento, etc.—J. P. B.

MARTÍN GAMERO, A.: *Expropiaciones urbanísticas*. «Editorial Montecorvo». Madrid, 1967; 366 pp.

Desde los albores de la historia, la tierra ha experimentado un fenómeno de cambio. De unas formas sencillas y primitivas de asentamiento natural en espacios libres, asentamientos condicionados por el medio ambiente, hasta nuestros días, en que la complicada máquina administrativa se ha infiltrado en todos los órdenes de la vida, racionalizándolos, ha surgido el urbanismo, como consecuencia de que la articulación del hombre a la tierra no puede ser abandonado a una libre disposición de los particulares.

De ahí la necesidad de una ordenación jurídica y razonada, para evitar los choques de intereses que puedan producirse al existir una perspectiva individualista de la propiedad. Un derecho que atienda la seguridad y los fines sociales de la comunidad, se hace imprescindible.

Pero el urbanismo es un problema complejo que presenta multitud de aspectos, entre los que destaca de una forma imperante la expropiación forzosa, objeto del presente tratado.

En los cuatro capítulos en que divide el tratado, toca los siguientes puntos esenciales: el urbanismo, el suelo, la expropiación y, finalmente, las expropiaciones urbanísticas en particular.

Partiendo del propósito de definir lo que sea el término urbanismo, llega a la conclusión de que es un fenómeno que ha existido en todos los tiempos, pues es universal y necesario que ha de centrar su atención en el planteamiento y solución de los problemas que presenta el pro-

ceso de urbanización y sus consecuencias.

¿De dónde ha surgido este proceso? Dice el señor Martín Gamero que de la necesidad del hombre de vivir en comunidad. El mundo ha crecido. Las comunidades han adquirido nuevas y modernas formas, como consecuencia de los cambios históricos y técnicos y del alarmante aumento de la población.

Ya existían precedentes en nuestra Patria de un proceso legislativo urbanístico. Los Fueros Medievales, la Ordenanza de Corregidores, la Instrucción de Carlos III, de 1778, y, sobre todo, las Leyes de Indias. En los años anteriores a 1936 el urbanismo era materia de exclusiva competencia municipal. Pero a partir de la guerra, las necesidades inmediatas en materia de construcción de viviendas originó un cambio radical, que ha ido evolucionando a través de diversos planes y disposiciones, expuestos en un capítulo de esta obra, así como, a grandes rasgos, el desarrollo del proceso legislativo urbanístico en el extranjero.

En el capítulo III entra el autor de lleno en el mecanismo denominado expropiación forzosa. Esta, en su actual sentido, arranca de la Revolución francesa, como consecuencia lógica de la defensa de la propiedad privada. Si la propiedad privada ha de pasar a la Administración pública, es necesario arbitrar una técnica que no lesione los intereses particulares y que, al mismo tiempo, se conforme con los intereses públicos, cuya meta, al fin y al cabo, no ha de ser otra que el bien común.

Pero al trasplantar esta institución al terreno urbanístico se producen transformaciones fundamentales. Su aplicación se reduce a dos come-

tidos: la expropiación-sanción, por incumplimiento de las funciones sociales obligatorias impuestas a los propietarios por el derecho urbanístico, y la expropiación como técnica de adquisición masiva de suelo urbanizable.

Continuamente se hace referencia en este libro a la ley del Suelo. Esta dio el primer paso en la reforma de la materia, afectando a algunas cuestiones de indiscutible interés para los particulares. Entre ellas, las valoraciones injustas del valor real de las fincas expropiadas. Aparte de algunos casos en los que el interés social obliga a una expropiación general, por ejemplo en casos de reforma agraria, el intento de considerar la expropiación como una privación de valor, resulta inadecuado, ya que responde simplemente al hecho de que la propiedad se hallaba situada casualmente en el lugar en que la Administración va a actuar.

En sus conclusiones finales, el señor Martín Gamero señala que el urbanismo español adolece de falta de claridad y precisión, y, sobre todo, de unidad.

Esta falta de unidad deja al descubierto la resolución de una serie de problemas a los que se hace referencia a lo largo del texto. Cualquier esfuerzo en conseguirla cuenta de antemano con el asentimiento general—dice Martín Gamero—deducido de la unanimidad doctrinal, jurisprudencial e incluso legislativa, que viene aconsejando la urgencia de tal medida.

Por último, las grandes líneas de sustentación de las nuevas leyes sobre expropiaciones urbanísticas que, partiendo de la ley del Suelo, aceptan unos criterios objetivos de valoración, no son discutibles sustancial-

mente por tal motivo, dada la aceptación universal de los mismos, pero sí se puede admitir el perfeccionamiento de las normas vigentes sobre expropiaciones urbanísticas en busca de la defensa de los intereses y la mejor garantía jurisdiccional de los administrados.—M.^a C. A. C.

IMBERT, J.: *Histoire économique (Desde los orígenes hasta 1789)*. «Presses de France». París, 1965; 442 pp.

La historia económica es una ciencia relativamente reciente, desde que los economistas alemanes afirmaron que toda doctrina económica, para no caer en la utopía, debía ser apuntalada por el estudio de la evolución precisa de los hechos económicos.

Esta tendencia a la observación de los hechos económicos debía acentuarse más, algunos años más tarde, cuando Carlos Marx pretendió que la historia del mundo se explicaba por el desarrollo de las estructuras económicas: una serie de estudios consagrados a la historia de los hechos económicos tuvo por objeto esencial sostener la tesis del materialismo histórico.

Esto explica el espíritu que ha inspirado a los primeros autores de la historia económica. Se trataba, en efecto, para ellos de desgajar, a través de la evolución de los hechos, algunas ideas básicas destinadas a justificar las teorías económicas.

Las principales escuelas doctrinales pertenecen al siglo XIX, y todas ellas dividen el desarrollo económico en fases diferenciadas. Economía de caza y de pesca, pastoral, pastoral-agrícola, pastoral-agrícola-manufactu-

tera, pastoral-agrícola-manufacturera-comercial (Frederic List). Economía primitiva, esclavista, feudal, capitalista y socialista (Marx). Economía familiar cerrada de la Edad Antigua, urbana de la Edad Media y mundial (Rodbertus). Economía natural, monetaria y de crédito (Hildebrandt).

Estas grandes fases económicas han sido criticadas por dividir la actividad económica en fases ordenadas y casi automáticas. La idea del *homo economicus* y de la *societas economica* fue rechazada posteriormente. Surgen los economistas del siglo XIX, entre los que destaca Le Play y Levasseur, diciendo que el verdadero método de la historia económica debía consistir en la observación de los hechos y la descripción de la realidad histórica, acumulando los documentos que provienen de la historia o de la estadística.

También esta posición provocó la subsiguiente reacción entre los economistas, ya que oponen a ella que se ocupa más de los fenómenos superficiales y secundarios que de los esenciales.

Jean Imbert, catedrático de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de la Universidad de París, después de apuntarnos las principales tendencias y escuelas que destacaron a lo largo de los siglos XVIII y XIX, se esfuerza, en este tratado, en no caer en ninguna de sus teorías, que amenazan a quienes pretenden solamente exponer el desarrollo de los hechos económicos a través de la historia. Y esto se debe a que no quiere caer en sistemas rígidos. Realiza una clasificación de cada tipo de civilización, presentándolo como un sistema económico particular, con referencia a cierto nú-

mero de hechos precisos que justifican su postura.

Para él, todo sistema económico es un complejo coherente, nacido de diversos tipos de estructura que ordenan la evolución. Estas estructuras son de orden geográfico, político, demográfico, técnico, institucional, religioso..., y cada una de ellas puede evolucionar a ritmos diferentes; la falta de sincronización, a veces, entre ellas, provoca cambios que influyen sobre el sistema económico en algunos puntos esenciales, aunque no necesariamente en todos sus aspectos.

Lo esencial, dice el señor Imbert, es señalar bien estos cambios para que resalten lo que él llama «fuerzas motrices» que los originan; acontecimientos políticos, progresos técnicos, transformaciones religiosas y otros muchos.

Entre dos sistemas económicos bien definidos se encuentra generalmente una fase más o menos larga, donde las fuerzas motrices transforman el sistema antiguo y provocan el nacimiento de uno nuevo. El autor se limita, simplemente, a describir los rasgos que dominan en cada transición económica, sin tratar de encasillarlos en un tipo fijo. Una vez definidos los principios generales, hace la calificación precisa de los sistemas económicos que analiza en su libro. La calificación es diferente, según la estructura que componga el sistema económico.

Por otro lado, para definir cada sistema, toma como punto de referencia los tipos más corrientemente aceptados: economía de dominio feudal, rural, artesana, capitalista, dirigida, corporativista, etc., pero individualizando para cada una de las

civilizaciones estudiadas los caracteres que atenúan esta tipología.

Divide la obra en tres títulos y unas conclusiones finales. La economía antigua es objeto del título I y la subdivide, a su vez, en las economías anteriores a la dominación romana y la evolución económica del mundo romano.

A continuación, y en título siguiente, aborda la economía de la Edad Media, distinguiendo tres etapas: la economía de dominio, la feudal y la depresión económica de los siglos xiv y xv.

Los caracteres generales de la economía de dominio o patrimonial los define el profesor Imbert como economía de subsistencia, ya que en esta época se trata de hacer frente a las necesidades vitales de los habitantes del dominio, sin perseguir la consecución de beneficios; economía cerrada, cada unidad económica vive por sí misma, adaptando su producción a su consumición, sin ayudas del exterior; economía de la tierra, en el sentido de que es la tierra la única proveedora de los recursos necesarios para la subsistencia.

Pasado el tiempo de las invasiones se establece una calma política en Europa. El cuadro geográfico y jurídico de la economía feudal, al comienzo, está constituido por el señorío al hacerse política y administrativamente independiente el antiguo reino carolingio. Pero este cuadro queda pronto demasiado estrecho para contener los múltiples aspectos del desarrollo económico, aspectos que estudia el autor de su obra.

Después de analizar las causas de la depresión económica que sucede a la época feudal, nos muestra las diversas manifestaciones de esta depre-

sión y estudia sus consecuencias sobre la coyuntura económica general.

En el título III trata de las transformaciones económicas de los tiempos modernos (de 1500 a 1800) y sus tres aspectos esenciales: la agricultura, el comercio y la industria.

El autor escribió este tratado para los estudiantes «franceses», por ello lo centra en la evolución de la economía francesa, principalmente, arrancando de los imperios helenísticos, que ejercieron gran influencia sobre la del Imperio Romano, que a su vez ha dado origen a la francesa.

La economía del Nuevo Mundo solamente se menciona en función de las influencias que haya podido ejercer sobre la evolución económica francesa.

Es, pues, un ensayo, sin ambiciones de amplitud, pero una síntesis clara de la historia de la economía a través de sus diferentes fases.

M.^a C. A. C.

MINISTERIO DE INDUSTRIA: *Valoración de puestos de trabajo, salarios e incentivos*. «Servicio Nacional de Productividad Industrial». Madrid, 1967; 564 pp.

Este volumen, editado por el Servicio Nacional de Productividad Industrial, del Ministerio de Industria, tiene por objeto dar publicidad a los principios y conocimientos necesarios para incrementar la productividad de todos los sectores de la economía de nuestro país, comprendiendo, por tanto, los aspectos esenciales de la actividad empresarial.

Aunque el fin de estas publicaciones fue el de suministrar una base y unos conocimientos mínimos sobre

la materia a los asistentes a los cursos que desarrolla el Servicio, constituye también una guía de positiva utilidad práctica para la empresa española y para el estudioso de los problemas de dirección.

Está dividida en cinco libros y un total de 21 capítulos, además de tres apéndices y una bibliografía final.

Se tratan aquí las numerosas cuestiones que rodean al mundo empresarial. La parte primera estudia la valoración de los puestos de trabajo, analizando el nivel de los salarios, el valor del trabajo y el examen del mismo, con los diferentes métodos que existen de análisis del mismo. Los sistemas de valoración los clasifica en sistemas cuantitativos y sistemas no cuantitativos. Estos son el de jerarquización y el de clasificación. Los cuantitativos, el de puntos y el de comparación y sus variantes.

La parte segunda se refiere a la estructura de salarios y valoración de puestos de dirección específicamente, señalando la conveniencia y necesidad de llevar a cabo una agrupación de trabajos que tengan un nivel relativo análogo en cuanto a su contenido, estableciendo así clases y asignando una tarifa a cada clase. Analiza las distintas componentes que existen en la actividad empresarial directiva, así como los factores empleados para valorar los trabajos de dirección.

Desarrolla, en la parte tercera, un estudio sobre la calificación del personal por el mérito, aplicando los diversos sistemas de escalas gráficas, de comparación y de comprobación, así como sobre el establecimiento de un plan de calificación. Es conveniente dar una máxima publicidad al sistema. Una política secreta es difícil de mantener. La única solu-

ción es explicar previamente a todo el personal interesado el objeto y funcionamiento del sistema. La información sobre las características de un plan de calificación y los beneficios que reporta para que todos los empleados u operarios presten al plan su plena colaboración.

Finalmente, la última parte se denomina «Sistemas de salarios con incentivo», y trata de los diferentes sistemas que pueden utilizarse para la determinación de la cantidad de dinero a pagar a un empleado determinado, según el tiempo trabajado, o bien la cantidad de producción. Cuando la remuneración varía según la cantidad de producción, los salarios pagados de esta forma reciben el nombre de «salarios con incentivo». El principal objeto de estos sistemas es animar al trabajador a alcanzar un mayor rendimiento en su labor, dándoles, a cambio de un aumento de producción, en cantidad y

calidad, una remuneración superior, con las debidas garantías en cuanto a su cálculo. Un capítulo especial abarca el aspecto legal de la cuestión. Se intenta reunir en pocas páginas la información más importante sobre la abundante legislación española sobre salarios o disposiciones que conciernen a los mismos. Se da una orientación sobre lo más importante, haciendo constar que, en cada caso particular que se plantee, ha de consultarse la legislación relacionada con el mismo.

El apéndice I trata de los conceptos fundamentales de estadística utilizados en esta obra. El II, a los principios generales relativos al uso de sistemas de remuneración por rendimiento. Y el III, a los problemas que se plantean a la introducción de un sistema de incentivos.

La obra está abundantemente ilustrada con gráficos y estadísticas.

M.^a C. A. C.