

RESEÑA DE LIBROS *

014.3

GARCÍA OVIEDO, CARLOS, y MARTÍNEZ USEROS, ENRIQUE: *Derecho Administrativo*. EISA. Madrid, 1968; tres tomos, 2.229 pp.

Esta novena edición, que se publica a los seis años de la anterior y quince de la cuarta y última, realizada por el profesor García Oviedo, ha sido ampliamente revisada y corregida, incorporándose a ella las modificaciones que comporta la Ley Orgánica del Estado, promulgada el 10 de enero de 1967, así como las restantes modificaciones a que han dado origen las diversas variaciones de nuestro Derecho positivo.

En relación con su estructura ge-

neral, se ha creído conveniente introducir amplias variantes, lo que ha dado lugar a una nueva sistematización, al mismo tiempo que se han ampliado sensiblemente algunos sectores, a los que se dedica una mayor atención.

En esta nueva edición el profesor Martínez Useros divide la obra en tres volúmenes y dedica el primero, compuesto por tres libros, al estudio de la función administrativa, de las relaciones jurídico-administrativas y de la organización administrativa. Especial atención merece el título segundo del libro segundo, en el que se estudia la nueva situación de los funcionarios originada por la ley y reglamento generales de Funcionarios de 27 de julio de 1963 y 7 de febrero

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

de 1964, respectivamente. Si bien con esta nueva legislación y la numerosa normativa ulterior a la ley de 1964 se adviene a la conclusión de que el Derecho sobre funcionarios ha sido renovado, no ha sido, en cambio, lograda la simplificación del mismo en la medida anhelada y saludable.

El título tercero del libro tercero, que trata de la Administración municipal, incluye un nuevo y amplio capítulo dedicado al urbanismo, tanto en su aspecto de acción urbanística como en su referencia a la delimitación y clasificación del suelo urbano a los fines de la ordenación de su aprovechamiento y valoración, así como a planificar, y, por tanto, prever y dirigir, las incidencias de futuro de todas estas cuestiones.

El segundo volumen se centra en el análisis de los actos, contratos, servicios, obras y bienes de la Administración, expropiación forzosa y las limitaciones y servidumbres administrativas. Pocas son las variaciones que, con respecto a la anterior edición, se han introducido en estas materias. Los capítulos dedicados a la contratación administrativa se han corregido en algunos epígrafes, adaptándose a la ley de Contratos del Estado de 28 de diciembre de 1963, y entre ellos destacan los dedicados a la revisión de precios y a las fianzas. También el título referente al servicio público se amplía con algunos nuevos epígrafes, quedando así más completa la exposición de tan importante sector de la actividad administrativa.

El tercer y último volumen lo dedica el profesor Martínez Useros a las acciones administrativas especiales y a la justicia administrativa.

En relación con la policía relativa a la libre emisión del pensamiento,

su estudio se ha ampliado sensiblemente, y actualmente la ley de Prensa de 1966 marca las directrices a seguir en esta materia. La Administración garantizará el ejercicio de las libertades y derechos que se regulan en esta ley. La libertad de expresión y el derecho a la difusión de informaciones no tendrán más limitaciones que las impuestas por las leyes.

El turismo, que en los últimos años ha experimentado un gran desarrollo, se incluye por primera vez en este manual, apreciándose que la acción de los poderes públicos sobre el sector turístico se caracteriza por sus criterios empíricos, lo que determina que el análisis de los aspectos jurídicos del turismo tenga que efectuarse en términos descriptivos, sin la posibilidad de alcanzar síntesis y teorizaciones generales.

Y en todo lo que afecte a la organización estatal en las materias de acción administrativa debe tenerse en cuenta las modificaciones que vienen produciéndose en aquella por aplicación del Decreto de 27 de noviembre de 1967.—F. R. L.-D.

BAENA DEL ALCÁZAR, M.: *Los estudios sobre Administración en la España del siglo XVIII*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1968; 166 pp.

La tarea que se asigna el autor del presente libro es dar una noticia-resumen de las principales obras del siglo XVIII, siendo aún escaso el conocimiento que se tiene de las instituciones de aquella época.

Situándose en la perspectiva de las ciencias que estudian la Administración se ha hablado de la existencia en el siglo XVIII de estudios administrativos que son, o se consideran, an-

tecedente de los que ya no se sabe si denominar «ciencia de la Administración», pues en numerosas ocasiones es difícil saber si los autores del XVIII intentaron llevar a cabo estudios propiamente jurídicos.

El propósito de este ensayo es buscar una respuesta a las cuestiones insinuadas anteriormente. Es decir, tratar de esclarecer si los españoles del siglo XVIII, especialmente los del último tercio, situados ante o dentro de una Administración robustecida y reformada, realizaron estudios sobre los temas administrativos que puedan considerarse antecedente del Derecho administrativo o la ciencia de la Administración. Todos los indicios hacen presumir la existencia de estos estudios: reformas administrativas; interés por conseguir la eficacia del poder real; ambiente científico.

Así el autor examina los principales cultivadores de la ciencia de la Administración, como son Dou y Basols, Foronda, Ibáñez de la Rentería, por citar sólo los nombres más relevantes, desde la triple perspectiva del estudio del Derecho público, la vulgarización de conocimientos que lleva consigo la ciencia de la policía y el ensayo político. Todo ello dentro del encuadramiento teórico y las corrientes científicas europeas: cameralismo y otras tendencias.

Examina igualmente la influencia de autores extranjeros, tanto en el Derecho público español del siglo XVIII, como son Putter y Domat, como en la ciencia de la política, entre los que destaca a De la Mare, Von Bielfeld y Von Justi, y trae a colación igualmente a los últimos escritores sobre Administración en el antiguo régimen.

Se da a conocer, por tanto, la respuesta que dan los estudios españo-

les del siglo XVIII y comienzos del XIX a la incitación que supone el robustecimiento de la Administración española de su época y el comienzo del aumento de su actividad.

Incluye finalmente el estudio un apéndice en el que se reproduce literalmente el discurso de Ibáñez de la Rentería sobre el gobierno municipal.

Es, por tanto, este libro fundamental para aquel que quiera adentrarse en el estudio de la Administración en la España del siglo XVIII y viene a completar las aproximaciones al tema que han hecho ya algunos autores de nuestra doctrina.—F. S. J.

VARELA MOSQUERA, GREGORIO: *Contribución al estudio de la alimentación española*. Colección «Estudios del Desarrollo Económico». Escuela Nacional de Administración Pública. Diciembre, 1968; 215 pp.

Se hacía notar en nuestro país la falta de un estudio sistemático de la alimentación española; de ahí el interés del libro publicado recientemente por el Instituto de Desarrollo Económico *Contribución al estudio de la alimentación española*, cuyo autor, don Gregorio Varela Mosquera, ha dedicado gran parte de su intensa labor científica a la investigación en esta materia.

En él se recogen tres trabajos realizados por encargo de la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social; el primero, terminado en 1963, lleva por título «Niveles de nutrición en las diferentes regiones y estratos sociales»; el segundo, realizado en 1966, «Estudio comparativo del estado nutritivo: gasto y tendencias del consumo de alimentos de algunas zonas urbanas o rurales (seca-

no y regadío) de nuestro país», y, por último, el titulado «Previsión de las necesidades alimenticias de la población española», correspondiente a los años 1968 a 1971, fue realizado en 1967.

En el primero, cuyo objetivo era detectar las condiciones nutritivas de la población española antes de comenzar el Primer Plan de Desarrollo, se estudia (utilizando la técnica de encuesta familiar directa, preconizada por la FAO) el consumo de los diferentes nutrientes en varios estratos socioeconómicos: peonaje agrícola, obreros de Madrid y Barcelona, clase media y grandes propietarios. También se determina el consumo de los grupos más importantes de alimentos para el conjunto nacional, expresado en cantidades físicas y en pesetas.

Un punto muy importante de este primer trabajo es el cálculo para los distintos estratos del llamado módulo alimenticio, es decir, el porcentaje de los ingresos que se dedican a la alimentación. Esta información representa un índice muy valioso para conocer el nivel de vida de las colectividades.

De este trabajo se deduce que la alimentación de la población española es irracional; que existe un claro desajuste en el consumo de nutrientes y una extremada desigualdad en los diferentes grupos sociales, que pasa desde una situación de acusado déficit para el peonaje agrícola a una sobrealimentación del estrato formado por grandes propietarios.

El profesor Varela sostiene la necesidad de planificar una política alimentaria que tienda a corregir las marcadas deficiencias del consumo y, al mismo tiempo, intente un cambio paulatino de algunos de nuestros há-

bitos alimenticios, en especial dentro del grupo de proteínas animales y grasas.

En 1966, cuando se realizó el segundo trabajo, ya había transcurrido una parte sustancial del Primer Plan de Desarrollo. La atención se centró, fundamentalmente, en estudiar las variaciones del estado nutricional y el consumo de alimentos de familias que vivían en zonas urbanas y rurales, distinguiendo entre éstas las ubicadas en secano y regadío.

Las técnicas utilizadas en este segundo trabajo son similares a las desarrolladas en el primero. Contemplando el conjunto de la población, y para los tres estratos urbanos o rurales, se estudia el consumo de los distintos nutrientes y de los grupos de alimentos más importantes, así como el gasto realizado y el módulo alimenticio.

Desde el punto de vista socioeconómico, se dividió la población en tres estratos, que corresponden a lo que el autor llama nivel de vida alto, medio y bajo, de acuerdo con la categoría de los ingresos familiares. El doctor Varela se interesa también en la influencia del tamaño familiar sobre estos índices del consumo de nutrientes o de alimentos.

Al objeto de conocer cuál es el mínimo gasto necesario para cubrir las necesidades nutritivas de una familia media, se hace una programación de menús de bajo costo, en los que se tienen en cuenta los precios reales del mercado minorista de las distintas zonas estudiadas y sus hábitos alimenticios.

En nuestra opinión, el capítulo dedicado a la programación de menús de precio mínimo es de extraordinario interés, ya que es la base para poder conocer realmente el mínimo

necesario para alimentarse una familia. Sería de desear que esta programación, que aquí se reduce a tres zonas y a dos estaciones, se ampliara en sucesivos trabajos a otras regiones o estratos de nuestro país y se estudiaran en más situaciones estacionales, pues es evidente el condicionamiento originado por este factor en la diversidad alimentaria de España.

El último estudio fue realizado en 1967, y su objeto es muy distinto del de los dos anteriores. Se trata, como su título indica, de prever las necesidades alimenticias de la población española para los años 1968 a 1971, que corresponden al II Plan de Desarrollo.

El trabajo se inicia con el estudio de las necesidades de la población española, teniendo en cuenta las incidencias de la emigración y del turismo receptivo. De esta manera, y para un censo de población estimado, se llegan a determinar las distintas necesidades de nutrientes para el cuatrienio. Como no suelen coincidir estas necesidades con la realidad del consumo, se estiman, finalmente, unos coeficientes prácticos que permiten transformar las necesidades teóricas en prácticas, con el fin de que la Administración pueda utilizarlos en caso de tratar de formular un programa de producción de alimentos para dicho periodo de tiempo.—
J. L. G. L.

AUBY, J. M.; DUCOS-ADER, R., y GONTHIER, J. C.: *L'expropriation pour cause d'utilité publique*. Editions Sirey. París, 1968; 238 pp.

Los autores dividen el libro en dos partes; en la primera analizan el régimen jurídico de la expropiación, estudiando en la segunda el método

de evaluación de los distintos bienes. Al final del libro incluyen un anexo con algunos ejemplos de fórmulas utilizadas en el procedimiento de expropiación.

El libro primero de la primera parte lo titulan «Los caracteres generales y el dominio de la expropiación», estudiando en el primer capítulo la evolución de la expropiación desde «l'ancien Régime» hasta la legislación de la V República, para pasar a darnos la noción actual de expropiación distinguiéndola de otras figuras, como son la requisa, la nacionalización, la confiscación y la expropiación indirecta. En el capítulo siguiente tratan del dominio de la expropiación estudiando su objeto, fin y los beneficiarios de la misma.

En el libro segundo nos hablan del procedimiento expropiatorio, distinguiendo el procedimiento normal y los procedimientos particulares. Dentro del primero (el normal), distinguen la fase administrativa, la fase judicial y el pago y toma de posesión; la fase administrativa comprende la declaración de utilidad pública y «l'arrêté de cessibilité», es decir, el acto administrativo por el que se designan los inmuebles comprendidos en el procedimiento de expropiación; en la fase judicial estudian quiénes son los encargados de resolver el procedimiento expropiatorio (jueces de expropiación de primera instancia, sala de expropiación del Tribunal de Apelación y Sala de Expropiación del Tribunal de Casación); la orden judicial de transferencia de la propiedad y su procedimiento de elaboración, y el procedimiento indemnizatorio, fijándose en las competencias y poderes del juez en esta materia y señalando las formalidades de dicho procedimiento en

primera instancia, ante el Tribunal de Apelación y ante la Corte de Casación. En el capítulo tercero de este libro se estudian el pago y la toma de posesión.

Por lo que respecta a los procedimientos particulares, se exponen los procedimientos incidentales (las cesiones o convenios amistosos, la expropiación condicional, la requisa total de empresa, la recuperación de las plusvalías y la retrocesión); los procedimientos acelerados de urgencia y de extrema urgencia; los procedimientos especiales por causa de la defensa nacional, de las redes de comunicación, y las expropiaciones concernientes a minas, energía hidráulica, agricultura y urbanismo y construcción; las operaciones complejas en materia de urbanismo y de grandes obras (las que interesen a varias colectividades, las que entrañan una modificación de la estructura de la vecindad, las expropiaciones «en vue de la cesión», y las que llevan consigo la dispersión de la población), y el empleo del procedimiento de evaluación de la expropiación en materia agrícola, inmobiliaria y comercial.

El libro tercero de esta primera parte lo dedican a los principios de la indemnización. En el capítulo primero estudian los caracteres generales que debe reunir el perjuicio para ser indemnizable (material, directo, cierto y jurídicamente protegido); en el segundo, las bases de la indemnización, su naturaleza y los elementos de apreciación de la misma, distinguiendo entre la determinación de la «consistance» del bien expropiado, entendiendo por tal todos los elementos materiales y jurídicos que componen el bien en una determinada época, y

la evaluación jurídica del bien expropiado.

La segunda parte la dedican los autores a los métodos de evaluación de los distintos bienes objeto de la expropiación. En el capítulo primero estudian la evaluación de los inmuebles construidos, haciendo una serie de consideraciones de orden jurídico y económico que hay que tener en cuenta al discutir su valor, pasando luego al estudio del método de evaluación por comparación, por los orígenes de la propiedad, por la renta y por el coste de reconstrucción. El capítulo segundo trata de la evaluación de los bienes rurales; destacan en primer lugar los factores jurídicos, económicos y otros diversos que hay que tener en cuenta al evaluar estos bienes, para pasar al estudio de la evaluación de parcelas de tierra de cultivo, del dominio rural, de las explotaciones especializadas y de los «biens d'agrément».

El capítulo tercero de la segunda parte lo dedican al estudio de la evaluación de la indemnización por evicción; nos dan en primer lugar una noción de los fondos de comercio y de la propiedad mercantil, pasando a continuación al estudio de los principios de estimación de los fondos de comercio y de las condiciones de indemnización de los comerciantes y artesanos «révincés». En el capítulo cuarto tratan de la evaluación de los terrenos para construir, estudiando, en primer lugar, la elaboración y los efectos de los planes de urbanismo; luego, los factores jurídicos y físico-químicos que tienen una incidencia sobre los terrenos a construir, y, finalmente, los métodos de evaluación de dichos terrenos, distinguiendo la evaluación por comparación y por zona. En el capítulo quinto estudian

la evaluación de los terrenos industriales.

Finaliza el libro con un anexo que contiene algunos ejemplos de fórmulas utilizadas en el procedimiento de expropiación.—J. F. J.

RICCARDO RICCARDI: *Organización y formación*. Ediciones Deusto. Bilbao, 1965; 240 pp.

La obra de Riccardo Riccardi representa una aportación nueva y original que contribuye a aclarar el papel fundamental que la formación juega en las estructuras organizativas.

El esfuerzo del autor está, sobre todo, centrado en dos problemas básicos:

1. La definición de los objetivos de la formación.
2. Sus ligámenes directos con la estructura organizativa.

En cuanto al primero, define el autor el adiestramiento como «la actividad continua y organizada en el interior de cualquier entidad productiva, que permite llevar a los hombres que en ella operan, a través de la instrucción y la práctica, al nivel y a las condiciones de eficiencia requerida».

El adiestramiento así definido responde a una serie de exigencias urgentes, graves y concretas, unas de carácter general y comunes al mundo económico actual, y otras típicas de la gestión empresarial.

Por otra parte, con el adiestramiento, pueden ser alcanzados una serie de objetivos. Estos objetivos los clasifica en objetivos de inmediata efectividad; conocimientos que pueden y deben ser desarrollados en el destinatario del adiestramiento; capacidades profesionales que pueden y

deben ser desarrolladas en el destinatario del adiestramiento, y actitudes que pueden y que en muchas ocasiones deben ser sustancialmente modificadas si se quiere alcanzar un espíritu de grupo capaz de resolver las dificultades de la ordinaria actividad empresarial.

Estudia luego el autor la valoración de los objetivos, para lo que es necesario, en primer lugar, identificar los objetivos, saber cuáles son las necesidades *adiestrativas*. Señala las necesidades *adiestrativas* más generales y hace una valoración de los objetivos que el adiestramiento puede alcanzar en los distintos sectores (alta dirección, producción, administración, relaciones con el personal, comercial), y dentro de cada sector, en los diversos niveles. Ahora bien, afirmar una correcta valoración de los objetivos, implica el conocimiento previo de los obstáculos que puedan impedir al adiestramiento alcanzar esos objetivos, obstáculos que pueden ser de naturaleza estructural, de naturaleza específica o de naturaleza intelectual, y de indole general.

Siendo el adiestramiento un proceso continuo, permanente, específico y planificado, cuya finalidad es aquella de hacer capaz a alguien, en un determinado momento, de cumplir algo que se le ha asignado como tarea, es evidente la necesidad de adoptar un plan *adiestrativo*, cuyos elementos pueden resumirse en las siguientes preguntas: ¿A quién adiestrar? ¿Por qué? ¿Sobre qué? ¿Cuándo? ¿Dónde? ¿Cómo? ¿Cuánto?

Analizado el esquema general de un plan de adiestramiento, dedica la atención el autor al estudio del plan *adiestrativo*, teniendo siempre presente la relación existente entre el adiestramiento y la actividad empre-

sarial. Este estudio detallado permitirá pasar a la fase operativa con un largo margen de seguridad de éxito.

Las fases operativas propias de cualquier plano de adiestramiento son fundamentalmente dos: una fase de actividad *adiestrativa*, en la que se toman en consideración la orgánica del adiestramiento, las averiguaciones *preadiestrativas* y los esquemas de control, y una fase de acción *adiestrativa* en la que vienen considerados los sectores desde el punto de vista de las temáticas administrativas, las técnicas *adiestrativas* propiamente dichas y sus auxiliares.

En la segunda parte del libro se plantea el autor el problema del ligamen directo del adiestramiento con la estructura organizativa.

En primer lugar encuadra el adiestramiento en el esquema empresarial, para preguntarse a continuación: ¿a quién le espera la responsabilidad práctica del adiestramiento? La respuesta es: a la dirección, aunque ésta lo delega, descendiendo jerárquicamente hasta los jefes de primera fila y a los obreros especializados.

Pasa luego al estudio de la organización del adiestramiento, en donde nos habla de la estructura del organismo de adiestramiento, los hombres, la selección de los hombres y las relaciones entre la dirección de la empresa y el organismo de adiestramiento.

Afirma que la estructura del organismo de adiestramiento en el interior de la empresa depende sustancialmente de la combinación de los siguientes factores: dimensión de la empresa, tipo de dependientes (entendiendo por tal el tipo de trabajo que realizan), tipo de dirección, tipo de empresa, grado de presión com-

petitiva y factores históricos y geográficos.

Por lo que hace referencia a las relaciones entre la dirección de la empresa y el organismo de adiestramiento, afirma el autor que dependen sustancialmente de dos factores: la situación objetiva en que se encuentra la empresa, que puede ser de necesidad, de continuidad, de variaciones en los procedimientos productivos, de estancamiento y escalada dinámica por parte de la alta dirección, y la organización y consiguiente eficacia del departamento que se responsabiliza del desarrollo de las actividades de formación y adiestramiento del personal de la empresa.

El último capítulo del libro lo dedica el profesor Riccardi a la averiguación de las necesidades y la programación del adiestramiento. En él estudia la eficacia funcional de la organización, define la organización, la gestión y la dirección y formula doce principios que constituyen la base de una concreta eficiencia organizativa. Señala después cuáles deben ser los métodos de análisis y la valoración de la eficiencia orgánica de la empresa, para pasar luego a las averiguaciones sobre el personal por medio de una serie de cuestionarios que se ocupan de analizar a fondo la moral de los dependientes, y, por último, hacer un estudio sobre el programa de adiestramiento.

Concluye el autor afirmando que las posibilidades de éxito del programa de adiestramiento dependen exclusivamente del hecho de que éste se integre perfectamente con el objetivo de obtener un completo y continuo desarrollo de cada individuo con un mutuo beneficio, tanto para el dependiente como para la empresa.

Por tanto, como dicen Plantos, McCord y Efersson, el programa de adiestramiento deberá tener estas cuatro características:

1. Debe ser completo.
2. Debe estar integrado por los

otros servicios de la empresa que contribuyan al pleno desarrollo de todo el personal de la empresa.

3. Debe ser integrado por las necesidades de cada individuo.

4. Debe ser integrado por las necesidades de la empresa.—J. F. J.

