



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

V. BIBLIOGRAFIA



ALVAREZ-GENDÍN (Sabino): *Tratado general de Derecho administrativo*, tomo III. Barcelona, Editorial Bosch, 1973, 480 págs.

Para quien ha sido discípulo del autor de la obra de la que damos noticia es un motivo de satisfacción y estímulo observar que desde el año 1921, en que publica su primer trabajo científico sobre *Las Mancomunidades municipales*, que constituye el contenido de su tesis doctoral, hasta la fecha son más de cincuenta años de dedicación ininterrumpida a la enseñanza, al Magisterio, en su más amplio y noble sentido, y a la investigación de temas relacionados con la ciencia del Derecho administrativo, en sus múltiples aspectos; primero en la Universidad de Oviedo —1933 a 1955—, en la que dejó un hondo recuerdo en su doble calidad de maestro y rector, y después en Madrid, donde compatibilizó sus funciones de magistrado del Tribunal Supremo con la labor docente e investigadora, actividad esta última que continúa y de la que es muestra este tomo III de su *Tratado general de Derecho administrativo*.

Sistemáticamente cabría encuadrar al maestro Alvarez-Gendín en el grupo de estudiosos españoles de la ciencia del Derecho administrativo que entre los autores del período de renovación de finales y principios de siglo: Adolfo Posada, Antonio Royo Villanova, el P. Güenchea, Gascón y Marín y Fernán-

dez de Velasco —1892-1920—, sirve de generación puente a la que hace posible, por otra parte, junto con tratadistas como García Oviedo, Jordana de Pozas y Segismundo Royo Villanova, a la más joven escuela de administrativistas actuales que ha marcado la conocida renovación de estos estudios en España al filo de los años cincuenta (cfr. A. Nieto, «Influencias extranjeras en la evolución de la ciencia española del Derecho administrativo», en *Anales de la Universidad de La Laguna*, III, 1965-66, La Laguna, Tenerife, págs. 43 y siguientes). En otro plano, pienso que se ha sentido en alguna manera modesto continuador de la obra realizada, por lo que en alguna ocasión ha calificado de «Escuela asturiana de Derecho administrativo» (Posada Herrera, Adolfo Posada).

La obra científica del autor cabe encuadrarla en sus líneas generales en dos grandes grupos de trabajos: aquellos en los que trata monográficamente aspectos concretos de este sector del ordenamiento jurídico, como son, entre otros, *Expropiación forzosa. Su concepto jurídico* —en colaboración con Cirilo Martín-Retortillo— (Madrid, 1928), *Los contratos públicos: doctrina y legislación* (Madrid, 1934), *El servicio público* (Madrid, 1944), *El dominio público: su naturaleza jurídica* (Barcelona, 1956), *Teoría y práctica de lo contencioso-administrativo. Glosas a la*

nueva Ley (Barcelona, 1960) y *Doctrina jurídica sobre contratos del Estado y de la Administración local* (Madrid, 1969), y otra serie de estudios realizados pensando en la enseñanza de tipo general; así, el *Manual de Derecho administrativo* (Zaragoza, 1941), el *Manual de Derecho administrativo español* (Barcelona, 1954) y, por último, el *Tratado general de Derecho administrativo*, I (Barcelona, 1958), II (Barcelona, 1963) y el volumen III (Barcelona, 1973), del que ahora brevemente nos ocupamos.

Conforme observa el profesor Alvarez-Gendín en el prólogo del mismo, si en el volumen I estudia la Administración, su Derecho y actividad «desde un punto de vista abstracto y teórico», es decir, el tratamiento de lo que sistemáticamente constituye la introducción, fuentes y teoría general de la actividad administrativa, y el II está consagrado a la organización de la Administración central y local, éste lo dedica a la «dinámica administrativa y funcional de la Administración en general», con exclusión de la materia concerniente a lo que se ha llamado con los autores italianos «Justicia administrativa», y que el autor considera las garantías jurídicas del ciudadano o administrado frente a la Administración, tema que anuncia como objeto de tratamiento en un cuarto tomo de esta obra general.

Los temas expuestos en esta obra comprenden, un poco dentro de la temática de la denominada Parte especial o Derecho administrativo especial, las materias de policía administrativa, sanidad, beneficencia, enseñanza e investigación, contratos públicos, funcionarios, pres-

taciones, expropiación forzosa y dominio público, para finalizar con una referencia a las propiedades especiales (intelectual, industrial y caza y pesca) y a los servicios públicos de transportes, comunicaciones y servicios públicos internacionales. Se incluye como Apéndice la Ley de Minas de 21 de julio de 1973, que por razones cronológicas no ha podido ser tenida en cuenta en la exposición, y se completa el libro con índices onomástico y por materias.

Estimamos que la obra del profesor Alvarez-Gendín en las cuestiones tratadas podrá ser consultada con provecho, porque aparte de las limitaciones propias de un estudio de este carácter, debidas, por una parte, a la extensión y movilidad de las normas jurídico-administrativas y, por otra, a la circunstancia que conceptuamos de «crisis actual del Derecho administrativo», crisis de crecimiento, de cambio, en el sentido, como advierte, por ejemplo, T. R. Fernández Rodríguez, «que la ciencia del Derecho administrativo tiene planteado el problema de la renovación de sus esquemas para adaptarse a una realidad que dista mucho de ser la que existía cuando aquellos esquemas fueron contruidos» (cfr. «Silencio administrativo, actos firmes y actos confirmatorios», *Revista de Administración Pública*, 53, 1967, 301-302); es indudable que los conocimientos y la experiencia de su autor a través de una dilatada, ejemplar y fecunda vida profesional, como Secretario de Administración local, Catedrático de la disciplina, Abogado en ejercicio, Magistrado del Tribunal Supremo e investigador, en fin, pueden su-

ministrar puntos de vista de indudable interés para los estudiosos de estas materias. Piénsese en el dato de que parte de los temas expuestos en este volumen III (contratos, expropiación y dominio público) han sido objeto en su momento, como se ha indicado, de elaboración monográfica por el autor.

VICENTE DE LA VALLINA VELARDE

FLORES DE GORTARI (Sergio) y OROZCO GUTIÉRREZ (Emiliano): *Hacia una comunicación administrativa integral*. Méjico, Editorial Trillas, 1973, 354 págs.

Los autores de esta obra resaltan la importancia en la comunicación en sus diferentes ámbitos y aspectos concretos dentro de la vida del hombre y a través de los factores condicionantes en que la misma se va encontrando inmersa en el transcurso de los tiempos hasta llegar a nuestra propia vida en el llamado «siglo de las comunicaciones».

De su lectura, es indudable, ha de obtenerse el conocimiento de más y mejores instrumentos para la práctica cotidiana de la comunicación integral, que ya en principio constituye aliciente y estímulo para el estudioso de la comunicación administrativa, en cuyo marco de referencia los autores abordan esencialmente la cuestión.

Previo un análisis en la parte primera de la trascendencia y elementos de la comunicación, así como de su patología, comprendiendo en este último concepto tanto las barreras que se oponen a la comunicación como los medios para supe-

rar la crisis de aislamiento, pues no en vano el hecho fundamental de la existencia humana sólo se concibe en la medida en que el sujeto entra en relaciones vivas con otros individuos; se examinan en la segunda parte los criterios de clasificación de la comunicación, contenido y estructura o presentación del contenido, resaltando esencialmente su perspectiva administrativa.

Asimismo, la comunicación escrita y oral es atendida en las siguientes partes de la obra, exponiendo las técnicas estructurales que, a juicio de los autores, conforman dichos flujos comunicativos, cuya lectura estamos seguros ha de satisfacer al lector dadas la claridad y concisión con que se dilucidan estos temas, que nos ofrecen vías de solución para el tratamiento de problemas que debemos afrontar con éxito en la realidad.

Constituyen siempre preocupación en la esfera administrativa estas fases de la comunicación, pues ¿a quién no le abruman sentimientos sobre la ineficacia de la comunicación, sobre todo la escrita, con que se desenvuelve la Administración pública todavía en la actualidad?

Pues bien, después de las perspectivas a que nos llevan en este estudio metodológico los autores, puede afirmarse que se está en condiciones de iniciar con éxito la praxis de la comunicación oral y escrita.

Después de una introducción al estudio de la dinámica y conducción de grupos, planeación integral de las reuniones y su conducción y dirección, queda el lector estudioso en condiciones de seguir pro-

fundizando sobre la materia, que le capacitará para poder, en su día, aplicar a la realidad grupal una serie de técnicas que, previo contraste con lo expuesto sobre éstas por diferentes autores, necesariamente han de producir beneficiosos resultados.

Con igual claridad en la iniciación de conceptos y sistematización, se entra en el estudio del planteamiento contextual para la dirección de reuniones, su conducción, la tipología de las preguntas y respuestas, las situaciones conflictivas, así como la evaluación de las reuniones, formulando relaciones esquematizadas de cuanta problemática se ofrece en este tema y de soluciones y procedimientos en principio a seguir.

Es importante en el aspecto de la obra que hemos acentuado, es decir, desde el punto de vista de la comunicación administrativa, el tratamiento que dan los autores a la comunicación deliberativa, examinando aspectos tan importantes en la práctica como son la celebración de mesas redondas, seminarios, simposios, jornadas, comisiones, entrevistas, juntas, diálogos de grupos, etc., describiendo facetas instrumentales y dando idea de los mecanismos a tener en cuenta.

Finaliza esta obra con un estudio a modo de ensayo relativo a la conceptualización, clasificación y definición de los medios de comunicación social y masivos, con el fin de proporcionar una idea relativamente amplia de lo que estos medios pueden representar para la Administración pública en particular.

Opinamos, por fin, que constituye un acierto de los autores el poder llevar a buen término su pro-

pósito de armonizar el inicio y toma de contacto doctrinal del tema de la comunicación administrativa integral con la praxis de la misma, teniendo siempre presente las frecuentísimas ocasiones que por virtud de la realidad se queda sumergida bajo aspectos puramente prácticos.

Todo cuanto hemos comentado anteriormente nos lleva a recalcar cuanto advierten los autores en el sentido de que «estas notas sólo son el umbral de lo que seguramente el lector se habrá preguntado, constituye un mundo insospechado, digno de constante exploración; constituye el principio, apenas depósito de una simiente que pueda recogerse», pues estamos convencidos que la obra de Sergio Flores de Gortari y Emiliano Orozco Gutiérrez nos abre el camino para un conocimiento de una práctica más eficaz del proceso de la comunicación, garantizando, por su contenido claro, asequible y técnicamente bien fundado, que ha de interesar favorablemente a quienes se sienten atraídos por tema tan sugestivo y digno de profundizar en su estudio como es éste de la comunicación administrativa y la adecuación de su tratamiento a la realidad.

JOSÉ LUIS ALVAREZ GARCÍA

GULICK (Luther) y URWICK (L.): *Ensayos sobre ciencia de la Administración*. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1973, 288 págs.

La publicación que comentamos se presenta por los dos autores mencionados como un conjunto de ensayos debidos a las insignes plu-

mas que en cada momento se indican. Y la edición que reseñamos se engrandece merced a la aportación de un tratadista español de primera fila, Manuel Ruiz Cubiles, que en la plenitud de su juventud es ya, merced a su capacidad, esfuerzo y dedicación, una figura relevante en este campo, en el que se combinan el entusiasmo, la reflexión y la madurez.

En su estudio previo *La evolución del pensamiento administrativo* distingue en él una serie de etapas o fases sucesivas: el arte de la gestión, la ciencia de la Administración, la teoría de la organización, la ciencia de la dirección y la teoría de los sistemas.

En el prólogo, los autores afirman que abrigan la esperanza de que la publicación de estos ensayos facilitará el análisis de la Administración, colaborará al desarrollo de unos tecnicismos *standard*, incitará a otras personas a enjuiciar las hipótesis sobre Administración que aquí se ofrecen y a que se expongan sin temor sus propias teorías, señalando también todos los aspectos que deben ser estudiados urgentemente. Si quienes se interesan científicamente por los fenómenos de la cooperación humana actúan de este modo, creemos que al cabo de cierto tiempo se logrará elaborar una teoría válida y aceptable de la ciencia de la Administración.

En el ensayo primero, de L. Gullick, *Notas sobre la teoría de la organización*, se comienza con el examen de la división del trabajo; se pasa después a la coordinación del mismo, a los modelos de organización, a la interrelación de los sistemas de departamentalización, y

se concluye con el análisis de la coordinación por medio de ideas y la coordinación y el cambio.

L. Urwick, en el ensayo segundo, *La organización como un problema técnico*, su tesis general es que existen principios a los que se puede llegar inductivamente a partir del estudio de la experiencia humana sobre la organización y que estos principios deben regir las normas para formar cualquier tipo de asociación humana. Dichos principios pueden estudiarse como un problema técnico, independiente del objetivo de la empresa, del personal que la integra o de cualquier teoría constitucional, política o social en que se apoye su creación; están relacionados con el método de subdivisión y asignación a los individuos de las diversas actividades, deberes y responsabilidades esenciales, al objetivo deseado, a la correlación de esas actividades y al continuo control del trabajo de los individuos, de manera que se asigne una realización del objetivo más económica y eficaz.

En el tercer ensayo, J. D. Mooney, *Los principios de organización*, afirma que la organización y la firme aplicación de sus principios siempre debe permanecer como una fuerza potente que determine el destino industrial. La organización está relacionada con el procedimiento, y el logro de cualquier objetivo que persiga un grupo humano dependerá siempre, en su mayor parte, de la eficiencia del procedimiento utilizado.

H. Fayol, en el ensayo cuarto, *La teoría administrativa en el Estado*, estima que la condición esencial para un buen funcionamiento de la Administración pública es disponer

de un alto mando eficiente y que esto implica disponer de un buen *staff* y de buenos instrumentos administrativos.

En el ensayo quinto, *La función de la Administración*, L. Urwick comenta la obra de Fayol y afirma que todos los aspectos de su teoría de la Administración pueden correlacionarse unos con otros y tener su contrapartida exacta en el esquema de principios de organización de Mooney y Reiley. Estos hechos constituyen el testimonio de la gran autoridad alcanzada por Fayol en este campo y de la evidencia de la unidad y lógica esenciales que son la base de una organización próspera en la práctica. Constituyen el argumento más vigoroso para intensificar el intento de elaborar una técnica de organización reconocida y de asegurar que todos los que vayan a ser responsables de la Administración reciban sistemáticamente la enseñanza de esa técnica.

H. S. Dennison, en el ensayo sexto, *La necesidad de desarrollar la tecnología de las ciencias políticas*, entiende que si la ciencia política consiste en facilitar las bases de ese enfoque técnico para los problemas de gobierno, cuando se estudie cualquier comunidad habrá que considerarla como si fuera un campo de fuerzas psicológicas, biológicas y físicas. En razón a lo que se puede descubrir sobre esas fuerzas, se deben determinar las medidas y la estructura del gobierno que esas fuerzas podrían utilizar y relacionarlas, de modo que originen un desarrollo en la dirección del objetivo fundamental que ha sido adoptado por un grupo social determinado y apropiado a él.

En el ensayo séptimo, L. J. Henderson, T. N. Whitehead y E. Mayo, *Los efectos del ambiente social*, afirman que éste está hecho de sentimientos, rutinas y rituales. Supriman los sentimientos, las rutinas y los rituales de la familia más perfecta del mundo y sólo quedarán unos individuos sin relación alguna. Sin duda, el ambiente social de una fábrica es en muchos sentidos menos importante y mucho menos perfecto que el sistema social de una buena familia. Pero en muchos aspectos es la misma cosa y es tan importante que ni puede ser ignorado por todo aquel que desee planificar acertadamente o incluso quiera saber únicamente lo que está haciendo.

M. Parker Follett, en el ensayo octavo, *El proceso de control*, estima que éste es autogenerado a través de un proceso de entrelazamiento de las partes. El grado de correlación es la medida del control: cuanto más completo sea el ajuste recíproco, más completo será el control.

En el ensayo noveno, *Los pros y los contras del funcionalismo*, J. Lee advierte que con un sentido apropiado del equilibrio y con un reconocimiento del sentido de la organización que le indique cuál es su puesto podemos adoptar cualquier experimento en la medida que tengamos siempre presente la condición sagrada del ser humano, y que su cultura y su desarrollo sean definitivamente considerados como partes de la cultura y del desarrollo industrial. Cuando el funcionalismo reúne estos dos elementos, es un aliado valioso; cuando los separa, es un mal.

V. A. Graicunas, en el ensayo décimo, *Las relaciones en la organización*, pone de relieve y demuestra que el número de personal o unidades que dependen directamente de cada jefe es limitado, tanto por razones psicológicas como funcionales.

Y en el ensayo final, *La ciencia, los valores y la Administración pública*, L. Gulick se pregunta: ¿Cómo podemos estimular el enfoque imaginativo, la formulación de generalizaciones, la definición de hipótesis, el enunciado y la comprobación de las teorías? Desde luego, no se puede dar una respuesta sencilla. Pero tres cosas son ciertas: primero, debemos subvencionar la investigación y la filosofía de las ciencias sociales en las Universidades y en los Institutos de Investigación, de manera que muchos hombres puedan ser libres para estudiar, pensar y comprobar ideas; segundo, debemos dar facilidades a aquellos que poseen ideas, a fin de asegurar su difusión entre sus colegas, y, finalmente, debemos procurar premiar a aquellos que aportan ideas originales y valiosas. Todos estos factores desempeñaron su papel en la conquista del mundo natural por las ciencias exactas y podemos confiar de nuevo en ellos para ampliar los conocimientos científicos y el control en el mundo de los asuntos humanos.

Para concluir, sólo hay que felicitar a la editora, por brindarnos este texto clásico, en el que se contienen aportaciones sumamente interesantes de figuras preclaras en el campo organizativo.

J. C. B.

JACQUOT (Henri): *Le statut juridique des plans français*. París, L. G. D. J. (Bibliothèque de Droit Public), 1973, 246 págs.

Todavía, y quizá más perentoriamente en los últimos años, la planificación socioeconómica «a la francesa» busca su verdadera identidad y un lugar adecuado en el intrincado y a menudo escurridizo mundo de las categorías políticas, económicas y jurídicas. El tema plantea un conjunto de problemas que están lejos de haber sido definitivamente resueltos y que son un exponente de las dificultades con que se enfrenta el orden social al tratar de dar una respuesta verdaderamente humana al reto de las profundas transformaciones técnicas de nuestro tiempo. Es innegable, por otro lado, que el fenómeno de la planificación del desarrollo ha originado y está originando sensibles cambios en la Administración pública y en el Derecho; al menos está contribuyendo decisivamente a ellos. Hace algunos años se refería a esta realidad respecto al Derecho francés Paul Marie Gaudement en el acto de apertura del curso 1967-68 de la Escuela Nacional de Administración Pública de Alcalá, y en cuanto al Derecho español puede consultarse el trabajo de Meilán Gil en el número 100 de *Documentación Administrativa*, «Influencia de la planificación del desarrollo en la Administración pública».

En España —como en Francia—, tras unos primeros años de euforia planificadora, en los que bien podría hablarse con Georges Burdeau del Plan como mito de la vida pública, nos encontramos claramente en unos momentos de revi-

sión reflexiva en los que parece intentarse el establecimiento de una planificación «mayor de edad» más consciente de sus limitaciones y también de sus reales posibilidades. Desde la Ley de la Jefatura del Estado de 11 de junio de 1973, por la que «la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social—hasta entonces adscrita a la Presidencia del Gobierno— se constituye en Departamento ministerial con el nombre de Ministerio de Planificación del Desarrollo» (artículo 1.º), ha quedado abierto un período que podemos calificar como constituyente del sistema planificador español. En efecto, el Gobierno formado en junio de 1973 se comprometió, mediante el Decreto número 1.384, de 28 de junio, a aprobar y elevar a las Cortes un Proyecto de Ley sobre el régimen jurídico de los planes de desarrollo, y es de esperar que el nuevo Gobierno de enero de 1974 se proponga mantener el compromiso. Ya han sido puestas las nuevas bases orgánico-administrativas con la *organización* del Ministerio de Planificación (por el mismo Decreto antes citado de 28 de junio de 1973), tanto en sus estructuras centrales como en las periféricas, constituyendo estas últimas una importante novedad entre nosotros, que recoge una vez más—cribándola— una experiencia francesa de varios años (cfr. Decreto núm. 2.916, de 16 de noviembre de 1973).

La Administración local no puede por menos de seguir con el más vivo interés cuanto se refiere a la planificación estatal socioeconómica, máxime cuando, como hasta ahora ha ocurrido en nuestro De-

recho y a diferencia del francés, los planes de desarrollo son vinculantes para las Corporaciones locales (art. 2.º del Decreto núm. 1.541, de 15 de junio de 1972).

El libro de Henri Jacquot es un libro madurado varios años con la observación atenta del devenir cambiante de la planificación francesa. Autor de una tesis doctoral defendida en la Facultad de Derecho y de Ciencias Económicas de París en 1967, bajo la dirección del profesor Charlier, sobre el régimen y la naturaleza jurídica de los planes franceses, un resumen de la cual fue publicado por la revista *Droit Social* en junio de 1969 (páginas 361 y sigs.), después de seis años y siendo ya *maître de conférence Agrégé* en la Facultad de Derecho y de Ciencias Económicas de la Universidad de Orleans, Jacquot ha podido publicar ahora su obra en la prestigiosa colección de Derecho público de la Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence que dirige Waline. La experiencia íntegra del V Plan y la del VI en su elaboración, aprobación y comienzos de aplicación ha sido recogida por Jacquot e incorporada a su completo análisis, lo que ha terminado por conducirlo a modificar su primitiva tesis sobre la naturaleza jurídica de los planes, dando prueba así de generoso espíritu científico al alterar sus conclusiones cuando varían los datos o se profundiza con nueva luz en ellos. Si en 1967-69 los planes franceses socioeconómicos constituían para Jacquot un nuevo tipo de acto colectivo, que, «a diferencia del contrato, supone que las voluntades concurrentes sean idénticas en su contenido, que todas persigan

la realización de un mismo fin», en 1973 son un *engagement unilatéral de l'Etat*, un compromiso unilateral por parte del Estado que tiene efectos en el interior de la Administración donde la ejecución del Plan ha sido organizada jurídicamente y donde se han creado unos procedimientos de autocontrol, eventualmente sancionados por el funcionamiento de recursos jerárquicos, para obligar a los servicios responsables a tener en cuenta las prescripciones del Plan. Pero no produce efectos jurídicos respecto a terceros, teniendo en cuenta además que en Francia se encuentran en esta condición no sólo los particulares y empresas privadas, sino también las Corporaciones locales y empresas públicas. Con relación a todos ellos el Plan es simplemente indicativo—aunque también «activo» en la expresión de Pierre Massé— y además no disponen de recurso alguno para obligar al Estado a conformarse con el Plan. Si la ratificación del Plan por el Parlamento compromete a los poderes públicos del Estado, no les vincula, sin embargo, con relación al juez. Compromiso que, por lo demás, no implica sino unas «obligaciones de comportamiento» en función de los objetivos precisados por el Plan.

La obra de Jacquot posee esas

encomiables características típicamente francesas de la racionalidad sistemática, la claridad y el tono escueto, aunque tal vez se limite en exceso a la exposición acrítica del dato de Derecho positivo. Todo el tratamiento se hace en base a una división fundamental de la materia, estudiando, por un lado, el establecimiento de los planes y, por otro, la ejecución de los mismos. En uno y otro gran apartado analiza primero los órganos con competencia para intervenir en una y otra función y después el procedimiento, considerando también en la primera parte los documentos en que cuaja o se concreta la planificación y en la segunda los sistemas de control de la ejecución de los planes. Finaliza el libro con el estudio de la naturaleza de los planes franceses. Puede afirmarse que todos los problemas y cuestiones de la planificación, desde un punto de vista jurídico, han sido tocados en el libro, aunque inevitablemente se prescinda de una discusión doctrinal extensa de los mismos. Se trata, en suma, de un excelente instrumento para conocer el sistema francés de planificación en su ya larga historia de más de un cuarto de siglo y en sus perspectivas actuales.

J. LUIS MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ

