

RESEÑA DE LIBROS (*)

ARNOLD J. TOYNBEE: *America and the world revolution*. Londres, Oxford University Press, 1962; 77 pp.

En la primavera de 1961 Arnold J. Toynbee pronunció en la universidad de Pensilvania, en Filadelfia, tres brillantes conferencias que constituyen el contenido de este libro. En la primera, bajo el título «El estampido que fué oído en todo el mundo», analiza el autor el sentido y el impacto causado por la revolución americana. El eco del estallido revolucionario se hizo sentir en la revolución francesa, en la italiana del Risorgimento, en la independencia de las colonias españolas, en la revolución

rusa en 1905, en la de China de 1911, en la turca de 1919, en la china de 1948, en la cubana de 1960. La revolución significó el triunfo sobre la ignorancia, la pobreza y la desesperación. Pues bien, en el día de hoy, América no está ya a la cabeza del mundo revolucionario; se encuentra, por el contrario, a la cabeza de un amplio movimiento antirrevolucionario defensor de intereses creados. ¿Qué ha sucedido? Ha sucedido que América se ha impuesto al mundo del Oeste mediante sus técnicas de productividad industrial; ha llegado a enriquecerse más allá de todo precedente, de tal manera que se ha convertido en celosa guardadora de las riquezas que adquirió en su día mediante el desencadenamiento de las fuerzas revolucionarias.

La reacción de América ante la revolución bolchevique no fué, desde

(*) Los libros reseñados en el texto figuran en la biblioteca del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.

luego, peculiar del pueblo americano; los ricos comprendieron el comunismo de una manera ciertamente personal; como una amenaza para sus bolsillos. Así, América ha invertido su papel en el mundo, convirtiendo su poder archirrevolucionario en archiconservador. Aunque parezca paradójico, ha descargado su fardo glorioso en el país que se ha convertido, por otra parte, en su enemigo número 1 a partir de 1946: Rusia. ¿Es irrevocable esta decisión? ¿Podrá América volver a encontrar su propia revolución después de haberla abandonado durante más de cuarenta años? A estas preguntas responde Toynbee en la tercera de sus conferencias.

En la segunda, titulada «El *handicap* de la opulencia», critica e ilustra con diversos ejemplos y anécdotas la actitud de aislamiento e indiferencia de los americanos ante los países extranjeros, señalando la necesidad de un cambio de actitud. Téngase en cuenta la fecha de las conferencias.

El consumo, en América, está muy por encima de las necesidades genuinas de los americanos; América tiene que romper la barrera que ha construido entre su opulencia y la escasez exterior. La verdad del fin del hombre no es poseer el máximo de mercancías por cabeza, aumentar indefinidamente la renta nacional *per capita* como podría hacerlo creer la industria americana de publicidad; no fué éste el fin que persiguió la revolución de 1775.

Si América consigue canalizar este impulso generoso es posible que pueda volver a encontrar su propia revolución. Su opulencia es un obstáculo, pero no insuperable. América tiene aún en sus manos su propio destino.

J. O. M.

MICHEL DEBRÉ: *Au service de la Nation*. Stock. Paris, 1963; 279 pp.

¿Cómo obrar en función del interés nacional? A esta pregunta pretende responder el libro de Debré, ensayo de programa, conjunto de reflexiones y consejos para una acción política. Los temas tratados son numerosos; el autor los polariza alrededor de los siguientes denominadores comunes: expansión, progreso social, educación y cultura, independencia y solidaridad, poder y organización. Cuestiones conexas con la expansión son la natalidad, el desarrollo económico y la investigación científica. La tasa de crecimiento de la población en Francia es aún insuficiente; superior a la alemana e inglesa, es inferior a la norteamericana o rusa.

La expansión francesa tiene necesidad de un plan económico, de una serie continuada de planes; planes que deben definir exigencias y prioridades, subordinando a condiciones precisas la expansión nacional mediante el mantenimiento del equilibrio financiero, desarrollo de inversiones, esfuerzo continuo en la producción, renovación agrícola y aptitud para hacer frente a la competencia extranjera. Necesidades políticas y sociales exigen un equilibrio regional que implica un replanteo de la organización regional y de los territorios de Ultramar.

El progreso social supone una mayor solidaridad y un nivel de vida superior. Cuestiones ligadas a la solidaridad son las de promoción social, que ha dado lugar a la creación de instituciones del género de la Delegación General de Promoción Social susceptible de convertirse, en su día, en una Fundación Nacional de la Promoción Social, la de asociación

y la de política de salarios o de rentas en la que interviene, entre otros elementos, el coste de productos agrícolas, coste de los servicios, margen empresarial, beneficios industriales. Problemas conexos al de nivel de vida son los de pleno empleo, el delicado problema del alza del coste de vida y su control, salubridad pública y seguridad social, cargas familiares, vejez y retiro en función de la prolongación de la vida media del hombre, el ocio y su canalización, etc.

Otros aspectos tratados en la obra de Debré son los relativos a la educación: formación de maestros, construcciones escolares y universitarias, enseñanza agrícola, formación general, revisión de métodos didácticos, enseñanza de los adultos, educación permanente y los relacionados con la conservación de la herencia cultural mediante la protección de campos y ciudades y difusión de lengua e instituciones.

La última parte de la obra está dedicada a las relaciones de poder y a los aspectos de organización. Se describe la evolución de las instituciones políticas fundamentales. Parlamento, asamblea nacional, cámara de diputados, desde 1875 hasta el momento presente, con especial referencia a las fundamentales reformas de 1958 y 1962; se mencionan las tendencias reformistas que se hacen sentir en la hora presente y el presunto destino de las asambleas. En el aspecto de la organización se hace hincapié en la urgencia de la reorganización judicial ya iniciada en 1958 y continuada en 1963; en el relevante papel de la información que ha venido a constituirse en un elemento capital de la vida pública y a constituir un verdadero servicio público; en la crisis del principio de uniformidad del

estatuto municipal; en el problema de las haciendas municipales, y en la necesidad de reglamentar el derecho de huelga en los servicios públicos.

J. O. M.

ALVA F. KINDALL: *Personnel Administration*. Illinois, Richard D. Irwin Inc., 1964; 777 pp.

Posiblemente los problemas de mayor dificultad con los que tienen que enfrentarse los administradores de hoy en día son los de administración de personal. El principal objetivo del libro que comentamos es el de servir de guía para el manejo de los problemas humanos que se plantean en el seno de las organizaciones. Se trata, en primer lugar, de un libro de casos prácticos; sesenta y nueve casos prácticos que son usados por el autor F. Kindall en su curso de Administración de Personal de la Universidad de Harvard.

A través de ellos se tratan los más variados problemas de administración de personal: selección del personal, desarrollo, perfeccionamiento, motivaciones de los individuos en cuanto miembros del grupo, sistemas fundamentales de organización, aspectos formal e informal de las estructuras de las organizaciones, incentivos financieros, productividad en relación con sistemas saneados de sueldos y salarios, valoración de realizaciones, disciplina administrativa, margen de beneficios, sistemas de comunicación, mantenimiento de servicios y órganos encargados de la realización de *tests* y valoraciones psicológicas del personal, etc.

Los casos del libro están basados en situaciones reales de organizaciones privadas y públicas americanas

—Frontier National Bank, Great Southern Bank, Prime Metals Corporation, Shell Oil Company, Esso Company, Public Electric Company, Department of Health, Education and Welfare, etc.—, y representa la colaboración de muchos especialistas en la materia, entre otros: Glover, Lawrence, Hower, Gibson, Hargrove y otros muchos.

El libro, dividido en secciones, agrupa los casos prácticos en torno a una idea-tópica, que le sirve de centro de sistemas y procedimientos, construcción y mantenimiento de una organización, desarrollo del potencial del individuo, disciplina administrativa, etcétera. Se incluye también al principio de cada sección y con carácter complementario, listas de lecturas recomendables, muchas de ellas seleccionadas entre publicaciones recientes de periódicos y revistas profesionales.

J. O. M.

LUCIFREDI, ROBERTO: *L'atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, Milán, Giuffrè, 1963, 427 pp.

Se trata de una reimpresión de una obra publicada en 1941, por lo que cualquier juicio que sobre ella hubiera de emitirse habría de ir referido al momento en que vio la luz la obra original, obra con la que el autor se proponía contribuir a la construcción de la teoría del acto jurídico en general y del acto administrativo en particular.

Conviene tener presente que a lo largo de los ocho capítulos de que el libro consta el autor se refiere solamente a aquellos actos jurídicos que consisten en manifestaciones de voluntad dirigidas a producir deter-

minados efectos jurídicos, esto es, a los que suelen llamar actos negocios jurídicos. Razones de simplificación y claridad aconsejan este tratamiento que marginaliza los meros actos administrativos. No obstante, también son éstos objeto de meditación en un capítulo final, a modo de apéndice.

Como preliminar necesario de toda la investigación ulterior, el autor realiza la fijación de lo que deba entenderse por contenido del acto administrativo, haciendo una investigación de tipo general sobre la distinción entre forma y contenido de los actos, tratando de poner de manifiesto algunas deficiencias, generalmente no advertidas por la doctrina.

Una vez determinada con precisión la noción del contenido, pasa a analizarla en relación a la conocida tripartición entre elementos esenciales, naturales y accidentales, distinguiendo el contenido de los actos administrativos en contenido necesario, implícito y eventual.

Cerrada así esta parte preliminar, concentra su investigación sobre el contenido eventual del acto, y en su ámbito fija la noción de los elementos accidentales del mismo, diferenciándola de cualquier otra noción que con ésta tienda a confundirse y eliminando el riesgo de equívocos que puede derivarse del uso impropio de la expresión.

Estudia después con profundidad las funciones que los elementos accidentales están llamados a cumplir en el acto administrativo. Describe igualmente con cierta extensión las diversas formas a través de las cuales se produce la inserción en el acto administrativo de sus elementos accidentales.

En otro capítulo intenta una cla-

sificación original de dichos elementos, clasificación en la que pretende encuadrar todos los elementos accidentales, incluso aquellos que de ordinario escapan a todo tratamiento general.—F. G. N.

PIERRE SANDEVOIR: *Etudes sur le recours de pleine juridiction*. París. Librairie Général de Droit et de Jurisprudence. 1964, 459 pp.

No se trata de una historia de la justicia administrativa francesa, sino de una búsqueda lógico-histórica de los principios que informan actualmente dicha justicia. Hoy, configurada como instrumento técnico independiente, con personalidad propia, ha llegado a alcanzar un gran perfeccionamiento.

La obra está dividida en tres partes, de acuerdo con una sistemática muy personal del autor.

En la primera analiza el nacimiento de la justicia administrativa y la aparición del contencioso ordinario. A este respecto—rompiendo con posiciones doctrinales poco críticas—, indica que la justicia administrativa francesa no deriva sólo del principio de separación de poderes, porque la separación entre el poder ejecutivo y el judicial no prejuzga nada respecto a la adscripción administrativa de lo contencioso-administrativo. Es más bien la tradición y el temperamento francés—de tendencia estatificadora y centralista—los que hacen nacer dicha figura. Es el principio «juzgar la administración es también administrar» el que informa la concepción balbuciente revolucionaria de lo contencioso.

En la segunda parte de la obra se estudia el desarrollo de la justicia

administrativa y la aparición de la distinción de los contenciosos. La justicia administrativa durante el período revolucionario no es diferente, en el aspecto formal y orgánico, de la del *Ancien Régime*; sólo aparecen algunas diferencias de matiz (Colegialidad, etc.). Sin embargo, en este período existe ya una idea de fondo: el poder ejecutivo no es omnipotente. Dicha justicia es orgánicamente débil y con grandes insuficiencias. Sólo en el siglo XIX adquirirá madurez y fuerza. Precisamente en el período en el que el principio «juzgar la administración es también administrar» adquiere también más fuerza. El informe Lacave-Laplagne y otros documentos de esta época señalan la conveniencia de que las cuestiones administrativas sean juzgadas con un espíritu distinto que el de los tribunales ordinarios. De este modo se va consolidando un concepto y una institución contenciosa independiente de los tribunales ordinarios, con personalidad propia cada vez más fuerte. Es la institución del Consejo de Estado francés y la concepción del contencioso-administrativo.

En la tercera parte se analiza la teoría general del recurso de plena jurisdicción. El principio de la separación de poderes juega hoy un papel dentro de la teoría general de lo contencioso, pero este papel queda reducido a dar vida y sentido a los actos de «pura administración», esto es, a la jurisdicción y recursos de legalidad. Por el contrario, el principio «juzgar la administración es también administrar» lo juega para los actos administrativos, encontrándose en el mismo la justificación de la creación de lo contencioso administrativo tal y como queda configurado en Francia. En la distinción básica de los ac-

tos contenciosos, el primero de estos principios informa la distinción entre actos de plena jurisdicción y actos de legalidad, en tanto que el segundo principio informa la de los actos judiciales y de plena jurisdicción, desviándose de este modo el autor de la doctrina tradicionalmente aceptada. Los recursos de legalidad pretenden el control de los actos de pura administración (administración-poder público). Los recursos de plena jurisdicción, el control de los actos administrativos (de gestión pública) y los recursos judiciales, el control de los actos civiles (de gestión privada). Tres tipos de jurisdicciones y de actos y dos tipos de principios informadores.

El Consejo de Estado francés ha sido, pues, quien con su jurisprudencia ha ido señalando los límites y competencias jurisdiccionales y, con ello, limitando la omnipotencia administrativa y la soberanía individual, creando un sistema propio idóneo, consecuencia de unas tradiciones, unos principios y unos hombres.
J. C. A.

JEAN BERNARD BLAISE: *Le Statut Juridique des ententes économiques dans le droit français et le droit de Communautés européennes*. París, Librairies Techniques, 1964, 439 páginas.

Partiendo de la comparación del derecho interno francés y del derecho derivado de los tratados de la comunidad europea, trata primeramente el autor de plantear en términos inequívocos en qué consiste la naturaleza jurídica de los acuerdos económicos.

Llega a la conclusión de que los

acuerdos económicos consisten en una disciplina común de comportamiento, voluntariamente consentida y reformada o no por los vínculos de una obligación. Esta disciplina de comportamiento afecta la independencia de decisión de distintas empresas y tiene directa o indirectamente a sustraer del régimen de economía del mercado las actividades de producción o de prestación de servicios ejercidas por medios técnicos organizados.

Estos acuerdos, que afectan a la economía competitiva, son objeto de particular regulación por parte de los legisladores.

Al estudio de dicha regulación está dedicada la segunda parte de este libro. La actitud tradicional del legislador frente a este problema ha sido la de la prohibición tajante de determinados acuerdos considerados como nocivos para la libertad del mercado y que son considerados punibles. Pero salta a la vista que no es suficiente un régimen penal tajante. No basta con precisar las infracciones; es necesario verificar en cada caso un verdadero juicio de valor que permita dilucidar qué acuerdos económicos son contrarios y cuáles son favorables a la economía del mercado. Un control ejercido según estas premisas exige a las autoridades competentes una amplia autonomía para decidir según oportunidad.

De hecho, las soluciones prácticas del derecho francés dan ocasión a una amplia facultad de decisión sobre este control, de forma que puede hablarse, *mutatis mutandi*, de una policía administrativa especial cuyo objetivo es el orden público económico.

Sin embargo, si se compara la noción de acuerdo económico con los principios y reglas del derecho fran-

cés, es posible notar un gran desfase. El acuerdo económico no encuentra en el derecho francés un cuadro jurídico apropiado, de suerte que cuando se le quiere conferir estabilidad es preciso utilizar formas jurídicas que no han sido creadas expresamente para ello.

Junto a esta laguna, y ya en el plano del control que debe ejercerse, se encuentran disposiciones legales dignas de crítica: el establecimiento de medidas correccionales, siendo así que el control se basa en una apreciación de la oportunidad.

Otro importante índice del desfase en que se encuentra el derecho francés es lo relativo a la validez civil de los contratos que pueden ser fuente de los acuerdos eco-

nómicos, así como la responsabilidad civil en que incurren los miembros del acuerdo.

A juicio del autor, las deficiencias señaladas provienen en gran parte del excesivo laconismo de varios artículos de la ordenanza sobre los precios de 30 de junio de 1945.

Las repercusiones desfavorables se dejan sentir en el ámbito interno de Francia y en la Europa del Mercado Común en la medida en que la aplicación del derecho comunitario es confiada a las autoridades nacionales. Urge, pues, poner al día los principios y reglas del derecho interno francés con las disposiciones de los tratados de la comunidad europea, es la conclusión del autor.—M. A. Ch.