I.-RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS.

ALONSO OLEA, Manuel: *Instituciones de seguridad social.* Madrid, 1959. I. de E. P. 262 págs.

El libro que nos ofrece Manuel ALONSO OLEA es un estudio conciso y lleno de sugerencias sobre la seguridad social en España. Este libro estaba haciendo falta. Con la maestría habitual que le caracteriza y su ágil pluma, ALONSO OLEA nos traza un esquema profundo y completo de la seguridad social española. El libro, de 262 páginas, tiene la simetría de la ponderación. El autor no ha tratado en modo alguno de escribir un tratado sobre seguridad social, sino unas instituciones dirigidas fundamentalmente a los estudiantes de la materia. Y el fin propuesto ha sido plenamente logrado, ya que el libro da de sí todo lo que ofrece el título que lo encabeza; no excesivamente recargado de citas, ofrece, sin embargo, una selecta bibliografía, abriéndose ésta, como no podía ser menos, con el primer informe Beveridge de 1942.

El libro contiene once capítulos, el primero y el último de características generales dedicados respectivamente al concepto, naturaleza y régimen de la seguridad social y a los planes de seguridad social.

El primer capítulo, tras de definir la seguridad social, plantea el problema de su encuadramiento, porque la tendencia a autonomizar materias avanza en progresión geométrica en cuanto una rama del derecho abarca partes suficientemente complejas para ello. La seguridad social es y forma parte del derecho del trabajo, con lo cual se niega su autonomía y se la encaja en esta rama del derecho que por conectarse directamente con la justicia social adquiere una vitalidad creciente.

Se distinguen tres regímenes de seguridad social: el régimen general, el complementario según la rama de producción y el de empresa, todos ellos coexistiendo en planos superpuestos, ya que desde el punto de vista de los riesgos cubiertos la distinción lo es en riesgos específicos y genéricos. Y en base a este claro esquema se dedican capítulos a los riesgos específicos (accidentes del trabajo, enfermedad profesional, paro forzoso) y a los genéricos (vejez, invalidez, muerte, enfermedad, cargas familiares).

En cada uno de ellos se estudia con una extraordinaria claridad y visión de conceptos cada uno de los seguros a que hemos hecho referencia tomando posición en cuantas discusiones teóricas o prácticas se suscitan. La palanca de trabajo fundamental de ALONSO OLEA ha sido, aparte de la selecta bibliografía manejada, el completo conocimiento de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la cual en pocas materias como en Derecho del Trabajo dota constantemente, a través de sus interpretaciones, de flexibilidad a esta rama jurídica, y muy bien podríamos afirmar es un verdadero *law-maker.* Así se examinan problemas tan interesantes como el de la responsabilidad subsidiaria del dueño de la obra en los accidentes del trabajo, el carácter de los pleitos sobre esta misma materia con la peculiar posición de las partes en muchos casos, el paro y los seguros de paro, con la clasificación en paros estacionales, tecnológicos y cíclicos, la nue-

va versión normativa sobre la obligación de la empresa de llevar a cabo las prestaciones en los seguros de vejez, invalidez o muerte en caso de no afiliación, precepto que ha venido a modificar reiterada jurisprudencia que negaba esta obligación como sanción, al entender que la misma gravitaba sobre el trabajador. Se pregunta ALONSO OLEA cuál será la interpretación de la jurisprudencia ante este cambio, aunque—afirma—será la del precepto, dado el clarísimo tenor literal. Antes afirmábamos que el Tribunal Supremo en el campo laboral era un verdadero creador del derecho a través de la interpretación—que sea dicho de paso es la función más potente que tiene la Justicia en todos los países—; comparando ello con el sistema anglosajón no es difícil llegar a la misma conclusión a que llega el autor. El *Statute law* deroga en todo caso al *common law*, salvo que aquél fuera declarado inconstitucional —si se trataba de una Ley—en los países que admiten esta posibilidad—o ilegal o irracionable si fuera de rango inferior—. Tautología de la que es difícil salir con principios genéricos. Efectivamente, el Decreto de 4 de julio de 1959 modifica la jurisprudencia anterior en un punto tan claro como el mencionado. No parece dudosa su legalidad.

Se trata con idéntica técnica el seguro y subsidio familiar, el de enfermedad, con una breve referencia histórica y derecho comparado y con él se cierra la seguridad general, que engloba como se dijo riesgos generales y específicos. El capítulo 9.° está dedicado a las mutualidades laborales, distinguiendo las distintas clases de mutuas en el derecho español de las cuales interesan en el estudio de la seguridad social las «instituciones de previsión laboral encuadradas en el servicio de mutualidades laborales y con menos interés, las mutualidades libres reguladas por Ley de 1941 y Reglamento de 1943. Referencia se hace a la mutualidad agraria y el Montepío del Servicio Doméstico. El capítulo 10 trata de la seguridad por empresas, el plus familiar, y el 11 de características generales, se refiere a la unificación y coordinación y a los planes de seguridad social.

Por la reseña hecha de los capítulos contenidos en la obra, puede formarse el lector idea del interés de este libro que viene a llenar un vacío sobre la visión de conjunto de la seguridad social española con las mejores aportaciones de la doctrina extranjera y española y de nuestra jurisprudencia.

J. A. GARCIA-TREVIJANO FOS

BOCHALLI, Alfred: *Besonders Verwaltunsrecht*. 2 parte. Köln-Berlín, 1959. 272 págs.

No hace mucho tiempo, y en las páginas de esta misma REVISTA (Vid. número 28, pág. 329), hacía observar el profesor G. DE ENTERRÍA cómo la doctrina administrativista alemana no se encuentra en la actualidad confiada exclusivamente a la Universidad, sino que estudiosos procedentes de todos los campos de la praxis se preocupan no sólo de dar una dignidad científica a su profesión, sino que además aportan al acervo doctrinal común unas obras cada día más interesantes. Bien puede considerarse este fenómeno como uno de los índices más significativos del nivel que puede alcanzar una Administración moderna y eficaz, que rompe con los antiguos compartimentos estancos de las llamadas «teoría y práctica».

El doctor BOCHALLI, Regierungs Präsident, jubilado en el Estado de Nordrhein-Westfalen, es uno de los representantes más caracterizados de esta actitud. Durante los últimos veinte años ha venido publicando infatigablemente diversos libros y estudios relacionados con la Administración alemana, en los que pretende aunar el moderno desarrollo de la técnica con las experiencias personales recogidas en cincuenta y cinco años de servicio. La más moderna de dichas publicaciones es el libro que comentamos, cuya primera parte, dedicada especialmente al derecho de la agricultura, bosques, caminos y aguas, apareció en febrero de 1958. Bueno será advertir, además, que sobre estas materias ya había escrito el autor algunos estudios aislados: *Wasserpolizei und Wasserpolizeibehörde in Preusse*, Berlín, 1931; *Gesetz über Wasser-und Bodenverbaude*, Leipzig, 1938.

En el presente volumen, después de una breve exposición del desenvolvimiento histórico de la Administración alemana a partir de la reforma de Stein-Hardenberg, dedica una mitad del libro al «derecho del servicio público», siguiendo así la línea de su vocación, ya que sus últimos escritos han girado sobre el interesante derecho de los funcionarios (*Landesbeantengesetz von Nordrhein-Westfalen*, Köln, 1955; *Bundesbeamtengestz*, München, 1954), y a ellos viene a atenerse ahora el autor, que por cierto no abandona aquí por completo el rígido sistema de comentario al hilo de los textos legales.

A continuación se estudia el derecho de la Policía, Comunal, de la Cultura (Religión, Educación, Teatro, Cine, Prensa y Radiodifusión), de la Economía (minería e industria), del Trabajo, Social y Seguridad Social.

La obra en general constituye un útil repertorio de disposiciones y jurisprudencia cuidadosamente puesto al día, aunque quizá por la amplitud de su objeto y la brevedad con que está tratado, puede objetarse ciertamente que en la mayoría de los casos se limita el autor a dar un ligero extracto de las disposiciones legales, sin analizar, y a veces sin describir, la naturaleza y esencia de las instituciones, conforme al tradicional método de la doctrina.

ALEJANDRO NIETO.

GARCÍA OVIEDO, C.: *Derecho administrativo.* (Madrid, 1959). 7.ª ed. por E. MARTÍNEZ USEROS. 2 vols. 805 y 853 págs.

La literatura jurídico-administrativa española, que en los últimos años ha alcanzado un nivel científico realmente elevado, se encuentra falta de obras de carácter general que sean fiel exponente del mismo.

Entre los tratados y manuales de Derecho administrativo, y juntamente con las obras de GASCÓN Y MARÍN, ROYO VILLANOVA y ALVAREZ GENDÍN, destacaba la del profesor GARCÍA OVIEDO. Por ello hubiera sido de lamentar que con la muerte del que fué catedrático y rector de la Universidad de Sevilla, desapareciera su *Derecho administrativo*, dejando un vacío más en nuestra doctrina ius-administrativista. Ello no fué así gracias a la labor emprendida por su discípulo MARTÍNEZ USEROS, que se encargó de poner al día dicha obra, siendo la que acaba de aparecer y de la que se da noticia la tercera edición de la tarea por él emprendida (1).

Sería indudable pretensión intentar exponer aquí las líneas generales de la obra de GARCÍA OVIEDO, suficientemente conocida por todos los estudiosos del Derecho administrativo, pero sí resulta de interés resaltar la labor meritoria de MARTÍNEZ USEROS, ya que las nuevas ediciones por él hechas llevan, como no podía ser menos, su impronta personal, y en la última realizada adquiere el pensamiento de los dos autores un sentido unitario del que carecían las anteriores ediciones.

Una primera observación salta a la vista y es la mayor amplitud con que todas las cuestiones de la parte general son tratadas en la obra que acaba de aparecer, en relación con la última edición de la que se dió noticia en esta REVISTA (la 5.ª, Madrid, 1955). Por otra parte, desde entonces han sido promulgadas algunas leyes fundamentales para el Derecho administrativo, como son, por sólo citar las principales, la de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1956, la de Montes de 1957, la de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, la de Procedimiento administrativo de 1958 y la de Orden público de 1959, calificadas algunas de ellas, concretamente la de Régimen Jurídico y Procedimiento administrativo, como verdadero Código de la parte general del Derecho administrativo, lo cual ha hecho cambiar en forma sensible la faz de esta rama del Ordenamiento jurídico, siendo todas ellas recogidas y examinadas detenidamente por MARTÍNEZ USEROS.

Pero la labor no se limita únicamente

(1) Vid. la recensión de la primera edición de esta obra realizada por MARTÍNEZ USEROS, en esta misma Revista, número 18, 390-91, donde ya se iniciaba, aunque tímidamente, la orientación que a la misma le ha dado en la actualidad, y que se resalta en la presente noticia.

a poner al día la obra de que se da noticia, sino que va más allá, dando nueva redacción a gran parte de la misma y, sobre todo, cambiando en medida considerable su sistemática. A grandes rasgos se nota cómo se establece una adecuada separación entre la denominada parte general y la parte especial, que no aparecía claramente establecida en la obra realizada por GARCÍA OVIEDO. En este sentido, el estudio de la organización administrativa que antes constituía un solo libro ahora es realizado en dos distintos, a fin de distinguir dentro de ella la parte general de la especial, pues es indiscutible el carácter jurídico de dicho estudio y cómo se puede descubrir, dentro de él, una parte general constituída por los principios y elementos de la organización y una parte especial, que comprenda el estudio concreto de la organización de las distintas personas jurídicas que son Administración.

Igualmente es de mencionar cómo las cuestiones estudiadas en la introducción son sistematizadas más científicamente, tal como colocar la cuestión del método y plan antes del estudio de las fuentes de producción del Derecho.

En el libro primero es de destacar el estudio más acabado y sistemático de cuestiones tan centrales como son la teoría de los actos administrativos y del servicio público, así como el detenido examen de la dogmática de los contratos administrativos.

En el estudio de la organización, aparte de la diferencia ya apuntada entre la parte general y la parte especial, como innovaciones son de citar: el examen de las funciones administrativas que corresponden a la Presidencia del Gobierno y a las Comisiones Delegadas creadas por el Decreto-ley de 25 de febrero de 1957, juntamente con el título separado dedicado al régimen común de provincias y municipios, con lo que se logra una mayor sistematización en el estudio del régimen jurídico local.

El último libro, referente a la Teoría de la acción administrativa y que comprende las manifestaciones concretas de dicha acción, es la parte de la obra donde menos variaciones de importancia se dejan sentir.

Hemos de indicar, por último, cómo la obra se completa con una abundante bibliografía, que hace de ella un valioso instrumento de trabajo, para todos cuantos se dedican al estudio del Derecho administrativo.

De todo lo dicho es fácil deducir la importancia de la obra que comentamos y la valiosa aportación realizada a la misma por MARTÍNEZ USEROS.

J. L. DE LA VALLINA

EINAUDI, Luigi: *Miti e paradossi della giustizia tributaria*. Giulio Einaudi Editore. Torino, 1959. XIX-311 págs.

El presente libro es el segundo volumen de la serie primera de las obras completas, en trance de publicación, del conocido profesor y político. Dichas obras aparecen divididas en tres grandes series—las teóricas, las políticas y las históricas—, con lo que se logra una separación de materias ciertamente interesante. Se encuadra, pues, nuestro libro dentro de las obras científicas y en él se manifiesta el autor en la faceta de investigador y docente. El libro, que fué publicado por primera vez en 1938, es una continuación de la problemática contenida en los *Ensayos sobre el ahorro y el impuesto*. La presente edición es reproducción de la segunda, publicada en 1940, con muy ligeras variantes, entre las que hay que contar las páginas valiosas de un nuevo prólogo.

Característica importante del libro, que aumenta notablemente su mérito, es que se trata de una obra dirigida a un amplio público, en la que un investigador que domina la materia se dirige con palabras claras y sencillas a los que puedan considerarse como *principiantes* en la ciencia de la Hacienda pública. La principal finalidad del libro es la de proporcionar ideas claras sobre los conceptos fundamentales financieros y creo que se consigue acertadamente. Es difícil en materia como la financiera de la que se ocupan disciplinas diversas el tener verdaderas ideas claras. Políticos, juristas, técnicos y economistas tratan los problemas financieros, cada uno con un método propio y con finalidades dife-

rentes. Por ello que EINAUDI zahiere cruelmente a los doctrinarios y arbitristas que en toda época y lugar pretenden dar carácter de científicas a ideas que son simplemente menos malas y pueden ser certeras, políticamente hablando, en determinadas ocasiones, pero que nunca pueden merecer la consagración de ser consideradas como verdades científicas. «El único deber de la ciencia de la Hacienda es explicar lógicamente las instituciones tributarias», por ello que el libro se dedica, como manifiestamente se deduce del título, a desenterrar a la luz de los principios de la Ciencia de la Hacienda, los mitos existentes en el difícil camino de la consecución de la justicia tributaria. Considera a los doctrinarios que se creen con derecho a opinar sin conocimiento suficiente de los problemas, como una de las siete plagas de Egipto, de la que hay que proteger al Estado. El libro está escrito en un estilo ciertamente ameno y logra desmenuzar limpiamente los complicados problemas de que se ocupa.

La estructura del libro es la siguiente: los doce capítulos van precedidos de un prólogo y una introducción. Los capítulos son: I. El mito del contribuyente que paga hasta el último céntimo. II. El mito de la doble imposición. III. El mito de las plusvalías. IV. ¿Existen verdaderas exenciones impositivas? V. Fantasmas, ilusiones y elegancia de la Deuda pública. VI. La necia jactancia de los supremos principios utilitaristas. VII. La (necia jactancia) de la determinación contable de la base imponible. VIII. ¿Existe el impuesto? IX. Sí (existe), si con el impuesto se perturba. X. La ciencia italiana y el impuesto óptimo. XI. La suprema paradoja tributaria. XII. Esquemas históricos y esquemas ideales. Termina el libro con una breve nota bibliográfica y con los índices de nombres y de materias.

En el capítulo primero se ocupa del mito de que los funcionarios públicos paguen todo lo que deben como impuesto mientras que los profesionales y otros empleados logran evadir parte considerable de sus ingresos de la órbita tributaria. «Es corriente en las oficinas públicas la leyenda de que el empleado privado no paga el impuesto, y tal leyenda se considera hoy dogma indiscutible.» Después de demostrar lo erróneo de tal afirmación, EINAUDI se manifiesta partidario de que los funcionarios públicos no sean gravados, en el sentido de que la cuota impositiva viniera *disminuída, en vía de principio*, al ser establecidos los sueldos. Este mismo criterio lo aplica a los intereses de la Deuda pública.

Al hablar de la doble imposición—capítulo segundo—, señala cómo hay que distinguirla de la imposición gravosa; esta última puede ser exigida por la realidad y haber sido establecida así intencionadamente. En cambio la doble imposición no deriva más que del error. Entre los casos de doble imposición dedica especial consideración a las sociedades comerciales sobre cuyos beneficios recae el impuesto, siendo gravados posteriormente los dividendos de los accionistas. Es en este supuesto, como en el de la plusvalía—capítulo tercero—, existe la dificultad inicial de definir en qué consiste la doble imposición o la plusvalía. Se trata de conceptos —igual que el de renta—convencionales, y no se puede prescindir del sistema en que vienen encuadrados. No se puede construir un sistema sobre la base exclusiva de la libre concurrencia cuando «el mundo real es un mundo de monopolios y *monopoloides*». Hay que contar siempre con la historicidad concreta de una organización hacendística, cuando, incluso, «los jardines son una creación del hombre». Por ello que EINAUDI, siempre desde un punto de vista hacendístico, se oponga al gravamen adicional que suele establecerse sobre las llamadas plusvalías.

Igualmente equívoca aparece la palabra exención. «La palabra exención tiene los brazos largos como la misericordia de Dios.» No se puede considerar exención lo que simplemente es una exclusión del campo tributario. Por eso que se afirme que las exenciones propiamente dichas son pocas y las que hay son privilegios; así, la establecida a favor de la Corona—o del presidente de la República—, o las que en tiempos tuvieran la nobleza o el clero. Hablando de las exenciones—capítulo cuarto—, se ocupa detenidamente de la llamada exen-

ción del ahorro, tal como desde los tiempos de Stuart Mill se ha venido planteando este problema (1).

De su estudio sobre la Deuda pública —capítulo quinto—se deduce la inexactitud de la corriente afirmación de que la Deuda pública la soportan los ciudadanos de generaciones posteriores; para EINAUDI, por el contrario, gran parte de la Deuda pública es soportada por los propios contemporáneos a ella.

Particular atención dedica en el capítulo sexto al examen de los principios utilitaristas y el resultado es una crítica sistemática y demoledora de tales principios. Es aquí donde EINAUDI formula su opinión de que los sacrificios personales—algunos siglos antes había hablado Francesco GUICCIARDINI de «l'incommodo»—, no pueden ser conocidos sino por medio de un extraño aparato, que se llamaría *psicoscopio*, capaz de penetrar en la mente de todos los ciudadanos; pero de momento, no se ve la posibilidad de construir tal aparato.

En el capítulo siguiente—séptimo—se plantea las dificultades que se le ofrecen al científico al tratar de conocer la verdad. Y este problema se ofrece también en el campo de los impuestos. No es cierto que la contabilidad proporcione un conocimiento verdadero de lo que intenta reflejar, sino que tal afirmación constituye «uno de los más grandes mitos que hayan existido».

La pregunta de si existe el impuesto (cap. VIII) no aparece tan sin sentido como a primera vista pudiera creerse. Desde un punto de vista económico no hay que olvidar el juego que en este punto corresponde a la amortización. Recuerda el autor la feliz comparación de GRIZIOTTI: muchos impuestos son como estrellas muertas, que todavía brillan habiendo desaparecido. Sin embargo, el impuesto existe realmente cuando deja de cumplir el aspecto positivo que tiene encomendado y se limita simplemente a ser una distorsión irregular de los bienes privados.

En el capítulo décimo se pone de manifiesto el acierto de los hacendistas italianos de la segunda mitad del siglo XVIII en muchas de las cuestiones entonces tratadas. Se enfrentaban con el arbitrio de los poderosos y con los privilegios existentes. De ahí que anhelaran la consecución de la igualdad objetiva del tributo. La creación del catastro se señala como uno de los factores principales del resurgimiento económico lombardo.

La suprema paradoja tributaria—capítulo undécimo—la constituye el hecho de que los bienes públicos de que todos necesitan, una vez que están suficientemente organizados, caen en el olvido y son borrados incluso de la tabla mengeriana. Por eso «si la tabla de MENGER sirve para dar una explicación del precio de los bienes privados, no sirve para explicar los precios de los bienes públicos».

En el último capítulo—el duodécimo—se hace un examen histórico de diversas situaciones históricas. Así, por ejemplo, se examina la vida de la hacienda en Grecia en tiempo de los tiranos y en tiempos de PERICLES. Es ciertamente acertada la descripción del equilibrio financiero logrado en esta última época. Después de PERICLES viene ya la decadencia. Se examinan igualmente, contrastándolas, la hacienda borbónica y la cavouriana (Nápoles y Piamonte). Por fin, se hace una exposición detallada con crítica del esquema wickseliano, analizando la dificultad que presenta tanto la deliberación directa como la consecución de unanimidad.

Al estilo ameno y ligero que solamente escritor de la talla de EINAUDI puede lograr, se une en esta obra una cuidadísima y acertada edición.

L. MARTIN-RETORTILLO

GASPARRI, Pietro: *La Scienza della Amministrazione* (Considerazioni introduttive). CEDAM. Padua, 1959. 135 páginas.

Típicamente había sido Italia el país por excelencia de la construcción y tratamiento exclusivamente jurídicos de la

(1) Una superación de la construcción de EINUADI, véase en E. D'ALBERGO: *Economía della Finanza Pubblica*. Bologna, 1952, T. I., págs. 443 y ss.

Administración, con un desarrollo y una riqueza doctrinal inigualados. Pero el resurgir pujante de la Ciencia Administrativa—sin que esta denominación suponga por ahora tomar partido en la polémica sobre su pluralidad o singularidad—ha alcanzado también a la península italiana, observándose un estudio cada vez más detenido de los aspectos no jurídicos, tanto en las publicaciones periódicas, algunas consagradas exclusivamente a estos temas, como en las últimas obras de autores con fama bien ganada en el terreno jurídico.

Entre las últimas figuras, sin duda GASPARRI, que en la obra que nos ocupa, de una clara sistemática que le permite ser muy breve, intenta delimitar conceptualmente lo que sea la Ciencia de la Administración a través de unas notas que, más que consideraciones introductivas, como añade de subtítulo, hay que considerar como características fundamentales.

Comienza GASPARRI sentando la realidad de una «Ciencia de la Administración» en estado naciente y que, como señalaba recientemente LANGROD, atraviesa sus «enfermedades de infancia». Frente a quienes sostienen que sólo existen una pluralidad de técnicas procedentes de diferentes ramas del saber humano y utilizables por la Administración, mantiene el autor la virtualidad de un orden o sistema previo que constituiría precisamente esa Ciencia de la Administración que se discute. Ahora bien, ¿cómo llegar a definir una Ciencia de la Administración si ni siquiera de la Administración es dable un concepto claro? A este respecto, el autor sienta tajantemente no sólo la imposibilidad de definir lo que sea «Administración», sino incluso la ausencia de sentido de «buscar» un significado a lo que «está» ahí. Lo que importa, a juicio de GASPARRI, es la nota de organización: la administración no es más que una actividad organizada, y como órgano presupone función, la Administración es una función. Por otra parte, la función no es sino un tipo de representación, y el funcionario un representante y además, desinteresado. «Existe una relación funcional, y, por tanto, un órgano, cuando un determinado ambiente social reconoce que ciertos actos realizados por determinadas personas valen como si lo hubieran sido por otras.» Hemos vuelto a la «communis opinio» como delimitante de lo que no puede ser deslindado por módulos exclusivamente intelectuales, y ello lo ratifica la definición que se brinda de «función pública»: «Desempeñar una función pública supone verse investido *en virtud de la convicción jurídica dominante en el ambiente social dado*, y de forma naturalmente desinteresada, de los derechos y deberes que pertenecen a los miembros de una serie infinita, más o menos genéricamente determinada, de seres humanos».

Esta definición, sin duda heterodoxa, responde a una reacción hoy muy extendida que frente a la quiebra de los criterios rígidos racionalistas, vuelve a refugiarse en la cómoda nebulosa de la «volonté générale». ¿No hemos visto recientemente una definición del Derecho como «conjunto de normas entre hombres que una determinada realidad social impone como obligatorias»? Al amparo de esta vaguedad no resulta difícil claro es, resolver problemas que han venido preocupando a generaciones de juristas: la distinción entre relación pública y privada, la explicación de las relaciones de futuro con efectos de presente—expectación como la del *nasciturus*—, y se puede afirmar la posesión de una llave de oro para escudriñar «las más complejas organizaciones políticas y su correspondiente aparato administrativo» por cuanto, en definitiva, todas son reducibles al «esquema elemental de lo que se llama representación de un hombre por otro».

De todas formas, hay que llegar a un concepto de «función administrativa», y el autor realiza para ello una cuidadosa disección de la nota de subordinación que se viene ofreciendo como típica de la misma. Se encuentra así una «subordinación existencial», una subordinación «orgánica», y una subordinación «funcional» dentro de la cual está la «sancionadora» de un órgano controlador sobre el controlado. Este control puede ser compensatorio en cuanto tienda a restituir a su estado original lo que el órgano controlado hizo mal, o disciplinario en cuanto lo castigue de una u otra forma. En cualquier caso la administración es una «función controlada», sus órganos «órga-

nos responsables» y sus facultades discrecionales no son sino «deberes de contenido indeterminado». La Administración es así lo opuesto a la soberanía del Estado, ya que la función soberana, al menos en la concepción de GASPARRI, no está sometida a freno alguno.

Sobre esta Administración así configurada cabe edificar dos ciencias: la primera, es la ciencia morfológica que arranca de la «judicidad fundamental» del concepto «administración» y que corresponde a la «parte general» del Derecho administrativo, comprendiendo las teorías morfológicas de la organización y funciones administrativas y también de la «desorganización y disfunciones» administrativas, porque en el esquema del autor cabe no sólo la anatomía, sino la anatomía patológica y hasta la teratología. La segunda ciencia es la «experimental» de la Administración, que corresponde al diagnóstico y terapéutica de las ciencias médicas, y que actúa en ese mismo campo de realidades y conductas sociales a que antes aludíamos. Parte GASPARRI de que las leyes jurídicas vigentes son sustancialmente idénticas a la ley natural, y que siendo el primer factor a considerar el fenómeno social y las costumbres y usos sociales, las leyes y actos legislativos no son sino experimentos de sociología, sistematizables en una «ciencia natural nueva que hay que estructurar». En esto reside, en último término, la Ciencia de la Administración.

La segunda mitad del libro pasa a desarrollar esta última idea, señalando los diversos objetos de investigación operacional administrativa, su finalidad, sus relaciones con las técnicas administrativas a que da lugar y con las demás ciencias, y unas consideraciones sobre su lugar en el cuadro de las disciplinas universitarias. Queda claro de lo antes expuesto, que si se aceptan las premisas, el resto del desarrollo y las conclusiones se aceptan también, porque si en algo no falla el autor es en su sistemática y criterios lógicos. Lo difícil, naturalmente, es dar por válido todo el razonamiento previo de que se sirve GASPARRI para dar vida a su «Ciencia de la Administración». El abandono de los criterios abstractos por la movilidad cambiante de lo social, es siempre mal fundamento de una ciencia, porque, en definitiva, estamos basando a la Ciencia de la Administración en lo mismo que pretende estudiar, y, lo que es más grave, estamos reduciendo la Administración a un conjunto de relaciones sociales y su actividad a la puramente sociológica de investigación y experimentación social. Parece incluso, que la Ciencia de la Administración que se nos propone es una ciencia puramente analítica, sin fines transcendentes—¿reservados acaso a la «ciencia morfológica»?, en este caso se consagra la subordinación y, en definitiva, inexistencia como disciplina autónoma, de la Ciencia «experimental»—. En este sentido, nos parecen mucho más fructíferas, a pesar de no venir revestidas de tanto aparato sistematizador, las teorías de la Administración como sistema cibernético, expuestas recientemente por LANGROD y sobre todo MEHL.

M. P. O.

LYNCH, John: *Spanish Colonial Administration 1782-1810 (The Intendant System in the Viceroyalty of the Rio de la Plata)*. University of London. The Athlone Press, 1958. 335 págs.

Dentro de las tendencias reformistas que el gobierno ilustrado de Carlos III imprimió a los asuntos del país, ocuparon un lugar relevante las relativas a la organización colonial que, en la mente del monarca y de sus consejeros, estaba aún más necesitada de una revisión urgente que la propia metrópoli. Uno de los medios propugnados y utilizados fué el de la creación de Intendencias como nuevas organizaciones administrativas dependientes directamente de la Corona y más flexibles, realistas y próximas a los problemas coloniales que las anteriormente existentes.

Queda así puesto de manifiesto el valor extraordinario del libro que comentamos. Se trata, en efecto, ni más ni menos, que de un ejemplo perfecto, por cuanto históricamente terminado, de reforma administrativa radical que viene a irrumpir en un orden firmemente establecido, con unos fines y unos medios

concretos y precisos. A ello hay que añadir el interés intrínseco del tema, máxime para nosotros, que además estaba prácticamente virgen desde esta perspectiva. Si además se tiene en cuenta la solidez de documentación, la objetividad y la amenidad con que lo ha llevado a cabo el autor, quedará justificado que consideremos a este libro como uno de los más meritorios en nuestra Historia de la Administración; tan incompleta por desgracia.

La obra consta de dos partes claramente diferenciables: los cuatro primeros capítulos, de carácter introductorio, estudian la reorganización colonial española bajo Carlos III, las provincias del Río de la Plata, los orígenes del sistema de Intendentes (en un luminoso estudio lleno de sugestiones) y la implantación del sistema de Intendentes en el virreinato del Río de la Plata. La segunda parte estudia concretamente las relaciones, a veces nada cordiales, que el nuevo sistema hubo de mantener con la organización preexistente y con sus elementos constitutivos: en primer lugar, con el Virrey, celoso de su independencia y de sus potestades en conflicto permanente con el nuevo Intendente; con la hacienda colonial, cuyo escaso rendimiento fué uno de los determinantes principales de la reforma; con la administración pública, llena de problemas internos que entorpecían su normal funcionamiento; con los indianos, cuya injusta postergación fué causa de la revolución que comenzaba a fraguarse, con el Cabildo y con la Audiencia, las dos manifestaciones de la administración corporativa típicamente españolas frente a la afrancesada figura del Intendente y, por último, las relaciones entre éste y el movimiento de independencia. La tesis del autor es que el Intendente, a pesar de su en conjunto acertada misión y éxitos, y en razón precisamente de ello, preparó el campo más favorablemente que nunca para la secesión, al introducir en una estructura económicamente más sólida un primer principio de autoorganización y una administración más independiente y con un funcionariado reclutado en parte entre los nativos.

Con esta tesis—que los historiadores se encargarán de aceptar o refutar—termina el libro, pero no sus enseñanzas. Si la historia se escribe para entender mejor el hoy con las lecciones del ayer, pocas obras como ésta tan preñadas de sugestiones y de derivaciones, especialmente para políticos y administrativistas, y más en concreto para los estudiosos españoles. Es una obra cuya lectura resulta dolorosa, no sólo por hacer referencia al ocaso de nuestro otrora espléndido imperio americano, y poner de relieve los gravísimos errores de políticos, administradores y economistas que le llevaron al traste, sino más aún, por la sensación de proximidad que esos mismos problemas y situaciones difíciles evocan en nosotros. Las disensiones y conflictos de competencia paralizadores de los más generosos impulsos; las dificultades de un funcionario incompetente, mal reclutado y a menudo peor pagado, e incapaz de llevar a buen puerto las misiones innovadoras que se le señalan; la política económica trazada con desconocimiento total de la realidad, incluso geográfica, de los territorios a que había de aplicarse; los sistemas fiscales desprovistos de más base y finalidad que la de una recaudación forzada a cada momento por elevaciones sucesivas de los tipos impositivos; todo ello, estudiado con especial detalle porque constituye «un elemento clave en la reorganización de las colonias españolas: el deseo genuino de un mejor gobierno y administración... a través de las fórmulas de policía, inspiradas en las ideas paternalistas y humanitarias del despotismo ilustrado», tiene una validez por desgracia excesiva en la propia metrópoli de nuestros días... ¡Cómo iba a ser de otro modo, si los medios de reforma advocados tendían sobre todo a fomentar la industria y agricultura coloniales y a mejorar las condiciones de vida en las ciudades, incluyendo el mantenimiento de hospitales, asilos y centros de educación oficiales! La segunda conclusión, implícita esta vez, es que ciento cincuenta años después han hecho falta en la Madre Patria fórmulas similares para paliar los mismos problemas, que al igual que en nuestras colonias habían suscitado «dos siglos de abandono». ¿Será válida también la conclusión de que treinta años

(lo que duró el sistema de Intendentes) son insuficientes para poderlas remediar?

La obra de LYNCH, que bien pudiera subtitularse «Historia de una reforma administrativa», es, pues, valiosa, no ya para el historiador, sino más aún para el estudioso de ciencia política o de Administración. Y enseña con la cruda y amarga verdad de la experiencia cuál es el lento y laborioso camino de mejora de las instituciones y organizaciones político-administrativas de un país, camino para el que no existen atajos, fórmulas mágicas ni soluciones perentorias.

M. P. O.

MERIKOSKI, Veli: *Le pouvoir discretionnaire de l'administration*. Prólogo de H. PUGET. Institut International des Sciences Administratives (Bruselas, 1958). 99 págs.

La problemática en torno a la potestad discrecional de la Administración es una de las cuestiones más interesantes y debatidas del Derecho administrativo, llegando a considerarla como «cuestión diabólica» y a la que han dedicado especial atención ilustres tratadistas de la disciplina. Uno de los últimos estudios a dicho tema es el realizado por el profesor de la Universidad de Helsinki V. MERIKOSKI, que aparece publicado por el Instituto Internacional de Ciencias administrativas en su serie Azul.

MERIKOSKI realiza su estudio desde un punto de vista estrictamente jurídico, planteándose el problema del poder discrecional de la Administración desde el ángulo de la seguridad jurídica de los administrados. Parte de la diferencia entre Administración y jurisdicción negando, desde un principio, la afirmación frecuentemente mantenida de ver dicha diferencia en el hecho de ser la jurisdicción «regláda por las leyes en su totalidad, mientras que la Administración está exenta de tal subordinación» (página 16). Como en general es propio que la doctrina francesa (1), MERIKOSKI considera que no existe un criterio único y seguro de separación, sino que se hace necesario acudir a diversos índices en aquellos casos en que constitucionalmente no viene claramente establecida dicha diferencia; entre otros criterios diferenciales cita los siguientes: la finalidad perseguida con la función judicial (seguridad jurídica), la independencia de los órganos judiciales, la intención del legislador.

Seguidamente examina el autor las relaciones y diferencias entre actividad administrativa reglada y actividad discrecional, estableciendo los límites entre ambas, considerando que la actividad reglada ha de llevar a una única decisión desde el punto de vista de la conformidad a la ley, mientras que la actividad discrecional viene caracterizada por la posibilidad que corresponde a la autoridad llamada a decidir la cuestión para elegir «entre dos o varias soluciones que deben ser consideradas del mismo valor desde el punto de vista legal» (pág. 28). Este concepto de potestad discrecional hace que MERIKOSKI se plantee la cuestión de la discrecionalidad en el caso de normas flexibles o elásticas *(normes souples)*, problema muy debatido en la doctrina jurídico-administrativa de lengua alemana, considerando que no es posible dar al respecto directrices de carácter general, sino que será necesario estudiar en cada caso concreto la finalidad del legislador: si ésta fué dejar libertad para decidir a la autoridad administrativa o si, por el contrario, según la *mens legislatoria*, sólo una debe ser la decisión conforme a derecho.

Al estudiar la extensión de la potestad discrecional dentro de la Administración, el autor expone la naturaleza de dicha potestad, que en ningún caso puede ser considerada como autorización para la arbitrariedad, sino como una posibilidad legalmente conferida para hacer eficaz la actuación administrativa, de tal forma que todo estudio sobre la discrecionalidad debe venir presidido por el intento de compaginar dicha eficacia con las exigencias de la seguridad jurídica del administrado.

En la última parte de su obra examina MERIKOSKI tanto los medios preventivos como los represivos que contra la

(1) Vid. por todos A. DE LAUBADERE: *Traité élémentaire de droit administratif* (París, 1953), pág. 148.

actividad discrecional se establecen con garantía de los particulares y especialmente el sistema de recursos y la motivación de las decisiones discrecionales.

Presenta, pues, la obra de que se da noticia, una visión de conjunto de la potestad discrecional de la administración y su problemática, aunque dicho estudio no sea en ocasiones profundo y riguroso y se deje sentir un desconocimiento absoluto de un cierto sector de la doctrina, en este punto de gran interés.

J. L. DE LA VALLINA

NEGRO, Franco: *Lineamenti di un trattato dell'indisponibilità giuridica*. Cedam. Padova, 1957. 389 págs.

Franco NEGRO, Magistrado del Tribunal de Apelación de Bolonia, viene dedicando su atención a los problemas, ciertamente importantes, que la indisponibilidad jurídica plantea (1). En esta tarea su labor ha alcanzado amplia resonancia, como lo atestiguan los apéndices que este volumen presenta, en los que se recogen casi medio centenar de distintas opiniones, tanto en pro como en contra, formuladas (2) sobre trabajos precedentes que el autor ha dedicado a aspectos más o menos parciales de la indisponibilidad jurídica, figura que ahora analiza en un planteamiento conjunto y unitario.

La obra de NEGRO aparece en tal sentido como un intento—desde luego el más acabado de cuantos conocemos en la literatura jurídica de los países latinos—, de formular una teoría general de la indisponibilidad jurídica. Ello lleva al autor a conjugar tanto los aspectos procesales como los sustantivos de este instituto jurídico; no cabe duda, que los efectos de la estructuración procesal en este punto han repercutido de forma directa en la determinación de la realidad y amplitud que el dominio puede ofrecer: la indisponibilidad, que es valoración esencialmente dinámica, configura así directamente el ámbito sustantivo de la propiedad. Ahora bien, este desarrollo en el que NEGRO ofrece la misma «felice inclinazione alla sintesis» que CARNELUTTI señalara (3) de otro trabajo precedente del autor, no sólo recoge el análisis unitario de los aspectos procesales y materiales de la indisponibilidad jurídica, sino que tampoco faltan dentro de estos últimos las referencias a aquellas otras facetas, constitucionales, mercantiles, administrativas, que también a la indisponibilidad jurídica pueden referirse. Pienso, por ejemplo, en la exposición que de la expropiación forzosa hace, o en el planteamiento del concepto de derecho indisponible. Es, en última instancia, la consumación más cumplida de este intento de síntesis ya señalado, para alcanzar una construcción unitaria de la indisponibilidad jurídica; intento que, como el propio autor reconoce, no deja de estar exento de peligros en cuanto a la posible cohesión del desarrollo que en tal sentido se formule. Y ello porque no puede olvidarse que la configuración del instituto de la indisponibilidad jurídica responde en las distintas ramas del derecho, a presupuestos y a exigencias distintas, siendo también diversos los fines que satisface. Más aún, las distintas manifestaciones de la indisponibilidad jurídica no son reconducibles a unidad sintética, salvo que queramos presentar un esquema de validez exclusivamente abstracta y dogmá-

(1) Vid., especialmente, *Degli effetti sostanciali dell' indisposibilità processuale*. Padova, 1950, XIV + 200 págs.; *La canzione per le spere. Sviluppo storico*. Padova, 1954, XVI + 188 págs.

(2) Especialmente significativos son, entre otros, los siguientes juicios: VORRIN: «Revue trimestrielle de droit civil», 1951, 239; PROVINCIALI: «Il Diritto fallimentari», 1951, I, 232; SALVI: «Rivista trimestrale di dirito e procedura civile», 1952, 190; BIGIAVI: *La clausola di gradimento al traspaso di azioni*, en la misma revista, 1953, 7-8, 27 y 34; ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO: «Revista de la Facultad de Desecho de México», 1954, 279; LÉVY: «Iura», 1955, 270; GOWLAND: «La Ley», 16 jun. 1955, 1; KASER: «Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte» (R. A.), 1955, 406; DUNI: *Rilievi sulla dottrina dell'indisponibilità giuridica*, «Rivista giuridica della Circolazione e dei Trasporti», 1956, 1600; PANNAIN: «Archivio Penale», 1957, I, 80; DIXON: «The International and Comparative Law Quarterly», 1957, 176.

(3) Vid. CARNELUTTI: «Rivista di diritto processuale», 1951, I, 93.

tica; es por ello por lo que creemos que algunas de las construcciones sistemáticas del autor son objetables. Así, por ejemplo, bajo la rúbrica general de limitaciones a la disponibilidad del dominio, estudia en el capítulo tercero las limitaciones de derecho público en sentido amplio—entre las que recoge la expropiación forzosa, la requisa y la confiscación—, y aquellas otras limitaciones a la disponibilidad que se derivan de la existencia de patrimonios separados y de la autonomía patrimonial; entre otras, comunidad y sociedad, asociaciones no reconocidas, comunidad patrimonial entre cónyuges, sustitución fideicomisaria. Pues bien: que en estos últimos casos existan limitaciones a la disponibilidad del patrimonio, parece claro; lo que ya es más objetable es que la expropiación forzosa y la confiscación puedan configurarse como tales limitaciones. También se echa de menos, máxime si tenemos en cuenta el desarrollo histórico en el que el autor es verdadero maestro, el ver recogidas a lo largo del capítulo quinto las innegables influencias de aquellas estructuras y técnicas que, elaboradas en el campo del derecho público, de forma tan directa han influido en este punto en la propia configuración de las instituciones privadas

El tema objeto del presente estudio, aparece situado a caballo entre cuestiones tan importantes para la ciencia jurídica, como son la titularidad de los derechos y la disponibilidad de los mismos. Ello lleva al autor a replantear los conceptos de derecho subjetivo, facultad jurídica, potestad, así como los de derecho indisponible. El punto de partida de la obra es, sin embargo, el análisis de dos figuras que si verdaderamente se relacionan, aparecen como plenamente diferenciadas: me refiero a los conceptos de inalienabilidad e indisponibilidad. El vínculo de inalienabilidad tiene para el autor carácter real por afectar directamente a la cosa, es absoluto, porque en principio no tiene límite en el tiempo, y es de carácter permanente. La indisponibilidad, por el contrario, supone un carácter personal que deriva directamente de la posición concreta del sujeto en relación con el bien, siendo además de naturaleza relativa y transeúnte

Las consecuencias a deducir de este planteamiento son importantes: NEGRO señala que la inalienabilidad hace a la cosa no idónea para ser transmitida, paralizando en el sujeto el poder de disposición sobre la misma; no obstante, más bien que paralizar la disposición del bien, creemos que lo que ocurre es que sobre un bien inalienable no se tiene en principio ninguna facultad de disposición. La transgresión de la inalienabilidad conduce, como es obvio, a la nulidad; la indisponibilidad—prohibición de transmitir—, constituye, por el contrario, una simple limitación en relación con el poder de disponer (4). La indisponibilidad, por su parte, lo que hace es establecer la *posición* del sujeto frente al derecho que le pertenece, posición que se actualiza como limitación de eficacia en el poder de disposición; ello no hace, sin embargo, que la indisponibilidad suponga una situación de incapacidad, situación que por el contrario determina, no una *posición*, sino una *cualidad* del sujeto.

Analiza después el autor los aspectos sustanciales y procesales de la indisponibilidad; al estudiar los primeros, se refiere NEGRO, además de a los problemas materiales que la indisponibilidad presenta, a la situación de los bienes accesorios en relación con la indisponibilidad de la cosa principal, problema que el autor resuelve lógicamente no formulando ninguna regla general, sino analizando en concreto tales situaciones de relación entre la cosa principal y los accesorios.

La parte más extensa del volumen está constituída por la exposición y estudio de los supuestos particulares de indisponibilidad, exposición que el autor lleva a cabo según el esquema siguiente: a) *Indisponibilidad convencional: disposi-*

(4) Es interesante señalar el juego que precisamente estas dos valoraciones han ofrecido históricamente en el derecho positivo español para configurar el régimen de inalienabilidad del dominio público, como recientemente ha señalado CLAVERO ARÉVALO: *La inalienabilidad del dominio público*, Sevilla, 1959, 25 y ss.

ciones testamentarias de venta, prohibiciones pactadas de transmitir, indisponibilidad de cuotas comunitarias, así como la indisponibilidad accionarial. b) *Indisponibilidad legal*, donde pasa revista a los distintos casos que el ordenamiento positivo italiano ofrece, estableciendo tal valoración—*secuestro convencional, prenda, hipoteca, caución, cesión de bienes al acreedor, herencia a beneficio, etc.* c) Análogo criterio sigue al referirse a la indisponibilidad procesal, en la que NEGRO agrupa tres supuestos distintos: *la caución procesal, el secuestro judicial y la indisponibilidad ejecutiva.*

La última parte del libro se refiere a la posible concurrencia de distintas medidas de indisponibilidad, y a la acción impugnativa en caso de disposición de un bien indisponible. Estamos de acuerdo con NEGRO en que el problema relativo a la impugnación concedida para tutelar la indisponibilidad jurídica, ha sido, desde todas las perspectivas, una de las cuestiones más debatidas: la indisponibilidad atañe a la eficacia, y consecuentemente su violación entra dentro del campo de la eficacia del negocio, con las características diferenciadoras que a tal valoración de ineficacia le son propias. Tres son, en síntesis, las conclusiones del autor sobre este punto. En primer lugar, el negocio ineficaz no produce efectos jurídicos en relación con los sujetos tutelados, mientras que por el contrario para los sujetos no tutelados tal negocio es perfectamente válido y eficaz. En segundo lugar, el negocio ineficaz no produce efectos jurídicos «independentemente «da ogni dichiarazione del magistrato». Finalmente, el negocio ineficaz por haberse violado la indisponibilidad, no es susceptible de convalidación; el acto no está viciado, luego no existe tal posibilidad de convalidación; es lo mismo que sucede en el negocio nulo, en el que, sin embargo, la imposibilidad de convalidación radica diversamente en el hecho de que no se puede convalidar aquello que no existe.

En definitiva, un libro lleno de sugerencias, ejemplo típico de la finura y del dogmatismo de las construcciones jurídicas italianas, y con el que el autor, a pesar del modesto intento que preside la obra, recorre ya mucho camino en el estudio de un tema que él tan solo quería enunciar.

SEBASTIÁN M.-RETORTILLO

ROEHRSSEN, Guglielmo: *L'edilizia cooperativistica.* Quaderni di «Casa nostra». 3 editrice. «Casa nostra». Palermo. S. a. (1959). 490 págs.

El Presidente de Sección del Consejo de Estado italiano, profesor de la Escuela administrativa de Bolonia y publicista bien conocido y estimado, aborda en esta completa exposición el tratamiento sistemático y exhaustivo de un sector particular de la parte especial de nuestra disciplina, tan poco atendida en general por los estudios dogmáticos. Se une al interés así determinado la circunstancia de que el tema abordado es uno de los que en la realidad social y económica de todos los países está pasando al primer plano de las responsabilidades administrativas, el tema de la vivienda, sin que la reflexión jurídica haya hasta ahora acompañado este destacamiento real de su importancia y de los problemas inevitables que ello plantea.

Se trata de una segura y fina exposición seguida al hilo de la compleja legislación sobre la materia y centrada predominantemente sobre las cuestiones prácticas que la misma plantea, sin perjuicio de lo cual se parte constantemente de calificaciones conceptuales, que se siguen especialmente en base a la jurisprudencia producida sobre la materia que se sistematiza y se expone en forma *completa utilizando incluso sentencias de* instancia.

Las cooperativas de vivienda pueden ser en Italia o simples o subvencionadas (distinguiendo aquí el autor las dos subespecies de «contributo» y de concurso). Estas últimas constituyen la expresión de una de las direcciones de fomento de la vivienda que ha emprendido la Administración italiana desde 1903 hasta la fecha, y que no ofrece paralelo exacto en nuestro derecho. En este sentido el estudio ofrece una aplicación sin-

gular de las técnicas que aquí llamamos de fomento, técnicas que constituyen un tema de positiva actualidad en todos los países y que está comenzando apenas a emerger de las elaboraciones teóricas.

Estudia el autor especialmente la naturaleza de las cooperativas de vivienda, y aunque acepta su calificación como entes privados, por cuanto que sus fines son neta y exclusivamente privados (proporcionar vivienda a sus socios), observa que este fin se encuadra en realidad en el amplio sistema de la política de vivienda estatal, encuadramiento que se actualiza en los beneficios de la subvención y en la reserva de importantes poderes administrativos en el funcionamiento del ente, todo lo cual, aunque no llegue hasta privar de su naturaleza privada a estas cooperativas, las destaca de los sujetos normales del Derecho privado y las sitúa en los confines entre el Derecho público y el privado.

La ausencia de un paralelo análogo en nuestro Derecho al cual referir las conclusiones de este estudio puede limitar su utilidad para nuestros lectores, pero lo gana, sin embargo, para nuestra Administración de la política de la vivienda, que puede encontrar aquí toda una compleja técnica de actuación, acreditada por un largo funcionamiento, y cuya organicidad nos revela esta exposición precisamente en forma excepcional, técnica que bien merece ser considerada y contrastada. Se estudian en esta monografía los problemas de propiedad que la forma cooperativa suscita, los estatutos de los entes, las subvenciones, los socios y sus diferentes situaciones jurídicas, la adquisición de la vivienda y sus requisitos, la asignación y la ocupación, la reducción y cesación de las mismas, los contratos individuales de crédito, el poder de disposición, la amortización del crédito y las medidas contra los ocupantes ilegítimos. Se cierra la obra con una bibliografía sistemática sobre la materia y sendos índices legislativos y jurisprudenciales.

E. G. DE E.

ROSA OLIVERA, Leopoldo de la: *La Real Audiencia de Canarias. Notas para su historia.* Patronato de la «Casa de Colón». Anuario de Estudios Atlánticos. Madrid. Las Palmas. Año 1957. Núm. 3. 71 págs.

La escasa atención que la historia de nuestra Administración y de su régimen de Derecho ha venido mereciendo, en general, para nuestros historiadores, da un valor singular a estudios como el presente, que acierta a presentarnos orgánicamente una institución cuyo papel en esa historia es, en verdad, primordial. Las Chancillerías y Audiencias, instituciones castellanas cuyos orígenes remontan al siglo XIV, pero que no se afianzan hasta el siglo siguiente, extendiéndose seguidamente al Nuevo Mundo (en 1511 se crea la Audiencia de Santo Domingo), tuvieron hasta el umbral mismo de la época constitucional una significación de primer orden, no sólo en cuanto órganos judiciales comunes (aspecto en el que fueron continuadas por las actuales Audiencias Territoriales), sino también en cuanto titulares de funciones administrativas y de gobierno aún no bien puntualizadas y, en fin, como tribunales de lo que hoy llamaríamos contencioso-administrativo. La bibliografía sobre las Chancillerías y Audiencias castellanas—nos recuerda el autor de este estudio—es prácticamente inexistente, lo cual es también un obstáculo para emprender con plenas garantías de acierto el estudio de sus filiales americanas, aunque éste cuente ya con algunas investigaciones de desigual valor.

Leopoldo de LA ROSA, profesor de Derecho administrativo en la Universidad de La Laguna, que ya nos ofreció un excelente libro sobre *Evolución del Régimen Local en las Islas Canarias* (Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1946), ha acometido ahora el estudio concreto de uno de estos peculiares organismos, la Real Audiencia de Canarias, y es sólo por la falta de esos estudios previos sobre el sentido general de la institución por lo que ha titulado su trabajo modestamente «Notas». Sin embargo, el estudio, aunque cumplido especialmente sobre fuentes locales, acierta a presentarnos una visión completa sobre el significado de la institución que es además, hoy por hoy, la única con la que contamos para la comprensión ge-

neral de la misma en su actuación fuera de los territorios americanos. Esto nos permite afirmar su importancia excepcional dentro del cuadro de la organización pública de la España moderna.

La Real Audiencia de Canarias es creada por el emperador Carlos en 1526. Los jueces no debían ser «naturales de las dichas islas ni vezinos dellas», cautela —añade el recensor—característica en toda la Administración europea de la época, reiterada en la nuestra a propósito de la pieza clave de los corregidores, y en la que ha de verse una aplicación de la técnica comisarial anti-estamental tan magistralmente estudiada por Otto HINTZE. Puntualiza el autor el cuadro burocrático de la Real Audiencia y sus Ordenanzas de 1531 y 1566, junto con sus modificaciones posteriores.

Especial importancia tiene para nosotros el estudio pormenorizado que hace de la competencia del organismo. Distingue funciones jurisdiccionales y funciones de gobierno. Entre las primeras, los asuntos civiles, los criminales y (aparte de otros supuestos), los administrativos. Son éstos últimos los que más pueden interesar a los lectores de esta REVISTA. Las Ordenanzas de 1531 trasladan a la Audiencia de Canarias, entre otras reglas de las instrucciones de los jueces de los grados de Sevilla, una que les asigna competencia «en causas tocantes a la governación de la dicha ciudad e su tierra», agregándose además supuestos concretos referentes a «persona que se agraviare de la postura e precio que le fuere puesta por los diputados a los mantenimientos que oviere de vender» (un contencioso por lesión en la tasa de mercado, que no puede menos de contrastar con la ley de 18 de marzo de 1944, en nuestros tiempos), y sobre todo, aparte de otros casos, a un verdadero, sorprendente e inesperado recurso directo contra Reglamentos al preverse que «quando la ciudad, justicia e regimiento della, hizieren alguna ordenanza general a todo el común, o pregón, que en tal caso si alguna persona o personas particulares dixeren ser agraviados por la tal ordenanza o pregón que en tal caso puedan apellar de la justicia e regimento para ante los jueces de alzada». Un comentarista de la época declaraba ser aceptable una verdadera acción popular en materia de legitimación: «no sólo la parte a quien toca particularmente lo proveído por el Cavildo lo pueda contradecir, sino cualquiera del pueblo a quien toca generalmente como uno de él, por lo que toca al bien común, aunque sean elecciones y otras cosas graves, y es parte legítima para ello». He aquí ante nuestros ojos un sistema de justicia administrativa que es más amplio en su conjunto que el mismo de hoy, y he aquí, excepcionalmente ilustrada, las sorpresas que reserva la historia de nuestra materia.

Las funciones de gobierno de la Audiencia de Canarias fueron muy extensas y sólo las Audiencias peninsulares de Galicia, Aragón y Cataluña y las indianas pueden comparársele en este respecto. El autor rectifica aquí la opinión común de que estas funciones de gobierno fueron una peculiaridad de las Audiencias indianas. Sobre la base de prescripciones regias o de simple costumbre, la Audiencia canaria provee a la defensa de las islas, levas, cabalgadas a Berbería, comercio marítimo, pesquerías, real hacienda, pesas y medidas, monedas, orden público y calamidades públicas, sanidad, abastos, asuntos eclesiásticos, nombramientos de oficiales, intervención en los cabildos de las islas, creación de lugares, etcétera. Aun a su presidente se le acumulan funciones como la de Intendente de la Provincia en el siglo XVIII y otras varias. Las facultades de gobierno de la Audiencia no pudieron, pues, ser más amplias, y su significación orgánicamente centralizadora más clara.

Hemos de agradecer al autor de este estudio sus importantes aportaciones de principio, que juzgo de primer orden, la seriedad de su investigación cumplida sobre fuentes documentales en su mayor parte inéditas (de las que inserta un catálogo y transcribe algunas en el Apéndice final), y animarle calurosamente a continuar aplicando su técnica de administrativista en investigaciones históricas para las que ha acreditado estar especialmente dotado, de forma que siga descubriéndonos aspectos de ese gran y apasionante misterio de nuestra antigua Administración y de su régimen jurídico.

E. G. DE E.

SERENI, Angelo Piero: *Le Organizzazioni Internazionali*. Milán. Giuffré. 1959. 326 págs.

I. *Un paso más hacia adelante.*

En nuestro pasado comentario de la obra de Karl ZEMANEK indicábamos que el tema de las Organizaciones Internacionales había fijado sus «cuarteles» en el Derecho internacional, y hacía gravitar en torno suyo gran parte de nuestra problemática. No obstante—recuerdo mi afirmación—, el mismo ZEMANEK admitía que era una materia aún sumamente flúida, sobre la cual no era lícito sentar conclusiones. El libro de Sereni marca un avance con relación al ensayo espléndido de ZEMANEK. Lo que en el germano era visión concreta de la Organización Internacional en función de un problema esencial: su capacidad de contratar, de estipular tratados; se ha convertido, ahora, en el germen de una «doctrina general de las Organizaciones internacionales».

Esta amplitud que toma el problema en la construcción de SERENI, forzosamente tiene que implicar invasiones en otros ámbitos, aplicaciones analógicas de otras instituciones. A primera vista se descubre el efecto absorbente que tiene con relación al Derecho Internacional. Este libro de SERENI, de hecho supone haber trasladado al régimen jurídico de las Organizaciones Internacionales buena parte de las instituciones del viejo Derecho Internacional. Hasta tal punto se ha operado esta novación, que la monografía, que ahora comento, viene a constituir algo así como el libro segundo del Curso que sobre Derecho internacional recientemente ha dado a conocer SERENI.

Los italianos se han encontrado en magníficas disposiciones para proceder a esta creación de un Derecho de las Organizaciones internacionales. No han partido de la nada—jamás esto acontece—, sino que se han apoyado en unas posiciones conquistadas, como son: 1) la existencia de una teoría general del Derecho sumamente elaborada (trabajos de CARNELUTTI, BOBBIO, etc.); 2) toda una literatura general en que se comprende cómo una gran unidad el Derecho público (desde los estudios de RANNELLETTI, ORLANDO, SANTI ROMANO, hasta culminar en el libro de MÓNACO y CANSACCHI); 3) una tendencia institucionalista, que resultaba muy apropiada para explicarse el régimen jurídico interno de las Organizaciones internacionales, y 4) la posesión de obras muy atinadas sobre los temas generales del «Derecho de la Organización» (desde la ya clásica de DE VALLÉS).

II. *La amplitud del trabajo de* SERENI.

Los diez capítulos de que consta la obra son ya claro indicio de la amplitud de la misma. Puede decirse que prescindiendo de la dimensión puramente historicista, que ya dijimos en otra ocasión que era cosa un tanto conclusa y que habría que abandonar a otros especialistas, el libro de SERENI abarca todos los aspectos de las Organizaciones internacionales, y lo hace con un sentido orgánico-histórico. Trataré de explicarme. SERENI arranca de la realidad social, de los hechos inmediatos. Y éstos son: los conflictos de intereses sociales que presiden la vida internacional, al igual que la interna, por ser la trama general de toda vida social; el progresivo empequeñecimiento del Estado, o su creciente inadecuación para cumplir todos los cometidos que la convivencia social reclama en la hora presente; la aparición de nuevas y apremiantes necesidades, en los que sólo por la acción concertada de los Estados puede acometerse su solución. No es el cambio en sí de las ideologías, ni el impacto de nuevas creencias lo decisivo. Lo determinante es la necesidad; la angustiosa necesidad de hacer frente a nuevas exigencias de convivencia lo que ha forzado a los Estados a ir progresivamente eclipsándose, relegándose a un plano más modesto, para dar paso a nuevos entes, más amplios, más en condiciones de convertirse en protagonistas históricos. La historiografía de RANKE apoyada en el Estado Nacional tiene que ceder ante los nuevos hechos.

Esta necesidad de cooperar en el orden internacional se ha sentido desde los comienzos casi del Mundo Moderno (también fué realidad en tiempos más antiguos), y no está en modo alguno ligada

ni confundida con las Organizaciones internacionales. Las Organizaciones internacionales han surgido como consecuencia necesaria de la inadaptación de otras formas más estatales de cooperación internacional: ha sido como un recurso *in extremis*.

Si sólo examinamos el orto de las Organizaciones internacionales en función del empequeñecimiento del Estado, concluiríamos en una visión deformada de las cosas. Hay otro plano que completa el fenómeno. Me refiero al fracaso—de momento—de las fórmulas universalistas. Las Organizaciones internacionales, de hecho, suponen la creación de unas comunidades intermedias, situadas equidistantemente entre el sueño de una Comunidad Universal, de una Humanidad hecha categoría política y legal, y de los Estados. Por ello, atina perfectamente SERENI, cuando acentúa este rasgo, y se decide a comprender las Organizaciones Internacionales como gérmenes de «Comunidades internacionales particulares».

Este doble plano crea una triple dimensión en las Organizaciones internacionales: 1) con relación a los Estados que las integran en su condición de miembros o de asociados; 2) frente a la Comunidad internacional general, de la cual no pueden desprenderse, con la que obligadamente tienen que guardar cierta relación, acaso incluso subordinación; 3) ante los individuos, los hombres; y es, en este orden de cosas, donde la Organización internacional—con su llamado Derecho interno—da una relevancia supraestatal al Hombre y contribuye a ampliar la acción de humanización del Derecho internacional de que recientemente ha escrito SCHÄTZEL.

Tenemos ya las Organizaciones internacionales afincadas y justificadas ante la realidad y la Historia. La segunda etapa será definirlas, caracterizarlas. Es ya una obra esencialmente jurídica. Una comunidad humana se transforma en jurídica cuando responde a estas interrogantes: 1) ¿Quiénes la constituyen? 2) ¿Cuáles son los fines sociales que se persiguen? 3) ¿Qué esquema de organización se adopta? 4) ¿Cómo se determinan los poderes y las funciones? Las Organizaciones internacionales son comunidades jurídicas, pues responden a todas esas interrogantes. Tienen un derecho de organización, un derecho de producción normativa y un derecho de solución judicial. Estos son los supuestos que sirven para caracterizar y definir las Organizaciones internacionales. La autonomía institucional y orgánica, son secuelas obligadas que conducen al reconocimiento de la personalidad jurídica.

La interpretación social del problema tiene en la obra de SERENI un apunte extraordinariamente interesante. Aludo a la invocación que hace del principio de la efectividad para determinar el momento del nacimiento y de la extinción de estas Organizaciones. Los especialistas en la materia, saben hasta qué punto la doctrina italiana—ésta con mayor insistencia que la de otros países—ha debatido en estos últimos años el problema de si era jurídicamente posible crear una personalidad internacional por la simple acción de un acto, de un tratado internacional (en la obra de VITTA sobre los Tratados internacionales se alude muy felizmente a la cuestión y se señala ampliamente la actitud de la doctrina italiana). SERENI ha logrado abrir una nueva ventana en el panorama, ya un tanto enrarecido de la cuestión. Para SERENI el nacimiento de la Organización tendría dos momentos: 1) la entrada en vigor del Estatuto fundacional; 2) la puesta en marcha de sus instituciones. Lo primero es precedente y obliga a lo segundo; pero sólo en el segundo momento puede decirse que la Organización internacional ha nacido como ente autónomo.

El funcionalismo ha venido invadiendo todas las disciplinas sociales, y aun no sociales—se habla insistentemente de una arquitectura funcional, con gran escándalo de los historiadores del Arte, que razón tienen al proclamar que también la pirámide tuvo sentido funcional, y la casa romana, e igualmente la caverna primitiva—, lo que explica que, al justificar y exponer las nuevas Organizaciones Internacionales, se acuda de nuevo a la idea de fin, de la función social. La misma Carta de la ONU nos ha marcado la pauta, cuando muchos de sus capítulos los encabeza con este epígrafe: «funciones y poderes». Atinada formulación del problema. Los poderes expli-

cados, justificados en atención a las funciones. Lo esencial será siempre la función; lo que no implica negar ni minimizar la importancia que tiene el poder. No se trata de oposición, sino de integración: el sistema de funciones impone el de poderes, y el de poderes condiciona el de las funciones. Esto resulta extremadamente visible en las Organizaciones internacionales. Sólo cuando se calcula perfectamente la posibilidad de contar con un aparato de poderes eficiente, es cuando tiene sentido preguntarse por la determinación de las funciones a cumplir. Muchas organizaciones internacionales quedan reducidas a la nada, debido al desconocimiento de esta ley sociológica que preside aún el actual momento histórico internacional. El Estado se está empequeñeciendo, pero los entes que han de sustituirle en parte, sólo vendrán a la vida por obra de la voluntad de esos mismos Estados. SERENI recoge esta dimensión del tema, cuando finamente insiste y matiza el carácter voluntario que tienen esas Organizaciones. Luego el punto de mira no puede ser sino éste: ¿qué es lo que los Estados están dispuestos a ceder a las Organizaciones?, ¿o qué es lo que los Estados están obligados a ceder?...

Una tercera fase en la construcción de una Teoría de las Organizaciones internacionales está representada por la dimensión constitucional. Una Organización internacional reposa en una Constitución internacional (por ser obra de la voluntad concorde de los Estados). Con ello se introduce en el régimen de las Organizaciones toda la problemática constitucional, y se hace con el perfil que ahora le es propio: la visión social, concreta de la constitución, que resulta, aún más obligada en el Orden internacional, por su especial estructura sociológica, altamente diferenciada, heterogénea, con dominio, tal vez excesivo, de lo particular y subjetivo.

Del plano constitucional toman las Organizaciones internacionales la base y la inspiración de todo su ulterior régimen jurídico. La constitución las fundamenta, las organiza, las dota de la dinámica jurídica necesaria, equilibra sus poderes y determina sus fines. La influencia que tienen los preceptos constitucionales en la acción posterior de gobierno, de administración, es de sobra conocida (los administrativistas vienen en estos últimos tiempos insistiendo en la relación entre Constitución y administración; últimamente entre nosotros lo han hecho S. M.-RETORTILLO y GARCÍA DE ENTERRÍA).

Hace bastantes años pudo decir DUGUIT que el Poder, el Estado sólo puede justificarse y explicarse por sus funciones, por el resultado social. En otro campo, el maestro LASKI podía afirmar que la vida política se había hecho sumamente complicada, era cuestión de expertos, de hombres muy competentes. Todo ello venía a acentuar la perspectiva administrativa, funcional digamos. Por ello, el último capítulo, el decisivo de una teoría jurídica de las Organizaciones internacionales, tiene que ser el administrativo. El Derecho de las Organizaciones internacionales tiene su antecedente e inspiración en el Derecho internacional, su consolidación en el Derecho constitucional y su realización y efectividad en el Derecho administrativo.

Los capítulos IX y X de la obra de SERENI están consagrados casi totalmente a esta cuarta fase del tema. *Poderes de las Organizaciones internacionales.* Tal es el título del capítulo noveno. *Organos de las Organizaciones internacionales*, reza el capítulo X. Y en el primero se examinan los poderes, los actos y las actividades. En el segundo se analizan las estructuras, los órganos y los agentes. Todo un Derecho de la Organización apoyando a un régimen administrativo. Pero este aspecto desborda la intención de mi comentario y viene a aumentar el depósito de referencias y materiales que en su día me permitirán iniciar una serie de ensayos sobre el nuevo Derecho internacional administrativo. De momento lo que interesa es consolidar la base constitucional en que se apoyara tal Derecho. Recuérdese que la impugnación de un Derecho internacional administrativo, de una administración internacional incluso, reposaba en la inexistencia de una organización internacional debidamente institucionalizada.

M. AGUILAR NAVARRO.

ZWAHLEN, Henri: *Le contrat de Droit administratif*. Rapport et communications, Societé Suisse des Juristes Fascículo 4. 1958. Verlag Helbing 8 Lichtenhahn. Págs. 462-463.

El tema del contrato administrativo tiene, sin duda, una aportación de importancia en esta relación que Henri ZWAHLEN, profesor de las Universidades de Lausanne y de Neuchatel, presenta a la Sociedad de Juristas Suizos. Es sabido que, frente a su admisión, casi incondicional, por la doctrina y jurisprudencia francesa, el Derecho suizo se ha mostrado tradicionalmente receloso en esta admisión de una categoría intermedia entre el puro contrato de Derecho privado y el acto administrativo. El autor da un paso al frente admitiendo el contrato administrativo y perfilando sus diferencias con los demás actos realizados por la Administración sin llegar por ello a las extremas consecuencias de la doctrina francesa. La exposición es clara y en ningún momento cae el autor en excesos casuísticos. Los problemas más sobresalientes del contrato administrativo tienen en esta obra una respuesta profunda y razonada.

Comienza con una introducción en la que fija el concepto de contrato de Derecho administrativo, entendiendo por tal toda convención que liga al Estado y a un particular regida, no por el Derecho civil, sino por el Derecho administrativo. Así definido, pertenece el contrato de Derecho administrativo a la categoría más amplia de contratos de Derecho público que comprende tanto las convenciones contraídas entre colectividades públicas como ciertos contratos entre particulares. Advierte que sólo se ocupará de los contratos administrativos en sentido estricto. La dificultad es grande en Suiza para contestar a la interrogante de la existencia de los contratos administrativos, por ser doctrina tradicional que las relaciones entre el Estado y los particulares no dejan lugar al contrato, así como por la escasez de reglas en el Derecho suizo. Da noticia el autor de una encuesta por él dirigida cerca de las administraciones públicas, para determinar en qué casos y de qué manera éstas se servían del contrato en sus relaciones con los particulares. Del resultado de ella dice que el contrato es utilizado con bastante más generalidad de lo que cree la doctrina sin que a las administraciones les preocupe saber si las convenciones concluídas se regían por el Derecho público o por el Derecho civil. Señala que el empleo del contrato parece responder a una necesidad no siempre justificada, conduciendo a un empleo abusivo o al menos discutible en muchas ocasiones.

La primera de las tres partes de que consta la relación comienza con el problema de la existencia del contrato administrativo, analizando las objeciones que contra esta leyenda pueden levantarse derivadas de la desigualdad de las partes; de la ausencia de autonomía de voluntad en cuanto que los administradores se encuentran ligados por las normas que les señalan la forma y el contenido de los contratos y el ser el contrato una excepción a la forma normal de actuación del Estado por normas generales e impersonales. Esta última objeción se analiza desde el punto de vista de la protección de las libertades individuales y desde el principio de la igualdad de trato. Para la distinción con el contrato de Derecho civil el autor analiza los criterios de la cualidad pública o privada de los entes contratantes, la propia calificación que éstos otorguen al contrato, el objeto o fin, la «cláusula exorbitante». Respecto de este criterio afirma que conduce a un círculo vicioso y como, incluso en Derecho francés, hay indicios que permiten suponer y confiar en el abandono de este criterio tradicional. El contrato administrativo sólo puede darse cuando el contrato tiene por objeto una prerrogativa de poder público o cuando pone directa-contrato se califica como contrato administrativo cuando tiene por objeto delegar, conceder o restringir una prerrogativa o un derecho de naturaleza pública o cuando, sin realizar esta primera condición, pone directamente en juego el interés público porque tiene por objeto una tarea de administración pública o una cosa de dominio público.» Termina esta parte con un análisis de las relaciones del contrato con el acto administrativo unilateral estudiando el acto de su-

misión de MAYER, el acto bilateral en JELLINEK y los actos condición de la doctrina francesa, que acoge, distinguiendo en definitiva tres clases de actos administrativos: los actos propiamente unilaterales; los actos condición, entre los que incluye el nombramiento de funcionario, y los contratos de Derecho administrativo.

La segunda parte se dedica a los casos de aplicación del contrato de Derecho administrativo. Comienza con el de obras públicas y otras operaciones similares respecto de los que afirma, no obstante, la calificación francesa, que se trata de puros contratos civiles. La existencia de normas administrativas que reglamentan estos contratos ha sido explicada por la jurisprudencia atribuyéndoles la naturaleza de instrucciones de servicio, es decir, actos internos cuyos efectos no se manifiestan más que dentro de la administración sin influir en la naturaleza de las relaciones con el adjudicatario. Esta regla no debe ser acogida, sin embargo, con carácter absoluto, pues ciertos suministros, como el de material militar o ciertas obras, como la de fortificaciones, por afectar directamente al interés público, deben ser sometidas a un régimen particular para dar al Estado poderes suficientes sobre su cocontratante. Los empréstitos públicos son contratos puramente civiles, sin que sea conveniente el abandono de este criterio, ya que, afirma, el crédito y el prestigio del Estado exigen que éste se someta como cualquier otro deudor al Derecho común y a sus rigores. En el estudio del contrato de expropiación distingue el autor tres momentos: antes de la apertura del contrato de expropiación, en el que considera el contrato de la compra del inmueble como un puro contrato civil; después de abierto el procedimiento expropiatorio, cuando el contrato tiene por objeto fijar la indemnización y las cuestiones conexas, sin tocar ni al principio ni a la extensión de la expropiación, que se encuentran ya decididas por la decisión de la expropiación y, los contratos celebrados después de la apertura del procedimiento, pero antes de la decisión de expropiación, entendiendo que en estos dos últimos casos sólo los contratos que tienen por objeto el principio de cesión y la cuantía de indemnización, a la vez, merecen el nombre de contratos administrativos. Analiza los convenios en materia de policía de construcciones, los convenios fiscales y el acto de nombramiento del funcionario sobre el que ya se pronunció en la primera parte admitiendo que su calificación como acto administrativo o como contrato es de *lege ferenda* una cuestión de oportunidad o de política legislativa. Niega a la naturalización el carácter de contrato, pues los efectos que produce no son los queridos por las partes, sino los derivados de la ley. Señala la ineficacia que la aplicación del Derecho civil comporta para la protección de los usuarios de los servicios públicos pronunciándose por la naturaleza pública de la relación y del contrato que la origina, admitiendo sin embargo el contrato de Derecho civil en los celebrados por las empresas que desarrollan actividades industriales y comerciales del Estado. Respecto de las concesiones, el autor llega a la afirmación de una doble naturaleza, distinguiendo en la concesión aquello que es especialmente reglado en ella o en el acto anexo que liga contractualmente a las partes, incluso para los casos de modificación de la ley, de la situación estatutaria derivada de unas reglas contenidas en una reglamentación general y que pueden ser modificadas en todo tiempo sin compensación. En el análisis de las convenciones que tienen por objeto la delegación de tareas públicas a favor de los particulares, el autor señala que es necesaria una base legal cuando se trata de delegación de una potestad pública. Termina esta parte con el estudio de las subvenciones públicas admitiendo el autor la posibilidad, aunque no sea el procedimiento normal, de verificarlas por contrato, aun cuando si las partes no han usado este término se obliga el beneficiario a un cierto comportamiento de interés público.

En la tercera parte se estudia el régimen jurídico del contrato. La clasificación comprende las categorías siguientes: Contratos de transacción que tienden a reemplazar o terminar la resolución o juicio que habría puesto fin a un procedimiento; contratos de atribución que

tienen por objeto atribuir alguna ventaja a algún administrado, sin que éste, a su vez, tenga que proporcionar prestación alguna de relevancia para el interés público; y, por último, contratos de colaboración que tienen por objeto hacer participar o colaborar directamente a un administrado a la ejecución de una tarea de administración pública. Después de tratar de la aplicación del Derecho privado al contrato administrativo y bajo el epígrafe de «conclusión y condiciones de validez del contrato en Derecho administrativo», estudia el autor de forma sumaria los problemas de oferta y aceptación, vicios del consentimiento, capacidad contractual de las autoridades administrativas, necesidad de una base legal y condiciones de forma y procedimiento. Resaltamos que como sanción de la incompetencia se pronuncia por la nulidad y no por la simple anulabilidad proponiendo la misma solución para los supuestos de falta de autorización previa o de ratificación ulterior, sin que por otro lado la falta de crédito presupuestario produzca efecto alguno sobre la validez del contrato. En los temas de ejecución y de las consecuencias de la inejecución pesa en el autor de forma decisiva la distinción antes señalada de contratos de atribución y contratos de colaboración para resolver las cuestiones de interpretación, poderes generales y modificabilidad del contrato. La exposición se realiza sobre la base de las condiciones de la jurisprudencia y doctrina francesa, a las que el autor presta su adhesión en sus líneas más generales. En justificación de la modificabilidad del contrato administrativo resalta el hecho de que el mismo Derecho civil contiene derogaciones al principio de la inmutabilidad de los contratos.

El libro del profesor ZWAHLEN ayudará a la doctrina administrativa española, que trata con frecuencia el tema del contrato, todavía sin resolver de manera plenamente satisfactoria, tanto en cuanto al criterio distintivo con el contrato civil como en cuanto a su contenido propio y específico. Quizás la doctrina española ha prestado una sumisión excesiva a las soluciones francesas. El interés primordial del presente libro está en que, admitiendo el contrato administrativo al modo francés, rectifica, sin embargo, muchos de sus criterios, y por de pronto el criterio definitorio de la cláusula exorbitante, modifica en algunos puntos las soluciones de ese derecho y en otros se aparta decididamente de él.

J. R. PARADA

II.-REVISTA DE REVISTAS.

Revista Internacional de Ciencias Administrativas

Vol. XXV. 1959. Núm. 1.

LANGROD, Georges: *Algunos problemas del procedimiento administrativo no contencioso en Derecho comparado*. Págs. 5-20.

El autor pone de manifiesto en una nota preliminar cómo frente a los autores fieles a una concepción monista del Derecho administrativo, es decir, sin incluir aspectos procedimentales, se va abriendo paso en países económica, política y socialmente opuestas, el tratamiento del procedimiento administrativo no contencioso. Analiza el problema en diversos países, comenzando por Suiza, donde a raíz de la Segunda Guerra el Departamento Federal de Justicia de Berna ha elaborado, en 1956, un proyecto detallado de una ley federal relativa al procedimiento administrativo y actualmente sometido a la deliberación de una comisión ministerial. En Italia se resalta la abundancia de trabajos doctrinales y el proyecto elaborado por la comisión presidida por Ugo FORTI, que inspiró el proyecto de ley sobre «Normas generales de la acción administrativa» que, remitido al Senado en 1956, todavía no ha sido aprobado. Respecto a España, se expone el estado doctrinal y legal del problema antes de la aprobación de la ley de Procedimiento Administrativo y del contenido de ésta, elaborada por la sección de Administración Pública del Instituto de Estudios Políticos. Termina el artículo con el análisis del problema en Polonia, país comunista, en el que continúa en vigor el Código de Procedimiento Administrativo de 1927 y el ejemplo sueco, donde a falta de una codificación uniforme se aplican las reglas contenidas en varias leyes procedimentales de tradición secular sin que falten intentos actuales para conseguir una codificación.

KERN, Erst: *Imperativos de la función pública europea*. Págs. 21-27.

La existencia en Europa de unos cincuenta organismos internacionales servidos por unos 5.000 funcionarios, no supone que todos ellos formen un cuerpo uniforme al que se le apliquen reglas generales. Al lado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que cuenta con un estatuto acomodado a sus necesidades y cuyas características el articulista señala, otros organismos europeos influídos por los métodos americanos han formulado reglamentos que si trataran de aplicarse con carácter de generalidad producirían grandes decepciones. Señala la necesidad de la cooperación de las naciones europeas para la formación y perfeccionamiento de funcionarios, en la actualidad muy escasa. Estudia el problema de la representación geográfica nacional y su compatibilidad con la elección de los funcionarios más aptos, cualquiera que sea su nacionalidad. A este efecto, distingue entre el personal subalterno y el que ha de desempeñar funciones más especializadas. Concluye afirmando que si bien han de pasar algunos años antes de que pueda formarse el cuadro ideal de la función

pública europea deben entre tanto los diversos organismos ir mejorando su personal.

LABERGE, E. P.: *El proceso de comunicación y la Administración pública.* Págs. 28-33.

Da cuenta el artículo del desarrollo y conclusiones del VI curso de Aplicación que sobre este tema se llevó a efecto en la Escuela Superior de Administración Pública de América Central, a cargo de profesores de este centro y de la Misión de la Unesco en Costa Rica. En apartados separados el artículo trata de las cuestiones siguientes: universalidad del proceso de comunicación; el aspecto psicológico de la comunicación; barreras a la comunicación efectiva, y, por último, cómo mejorar las comunicaciones en la Administración.

GAUDEMET, Paul Marie: *El estatuto de los funcionarios internacionales en el Derecho interno.* Págs. 34-42.

El aumento de los funcionarios internacionales plantea el problema de las relaciones entre el Derecho interno y el internacional, cuestión ésta que ha de condicionar el buen éxito de su misión. Señala el articulista qué organizaciones científicas, como el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, han comenzado el estudio del Estatuto de los Funcionarios Internacionales. Compara la situación de los funcionarios internacionales con los funcionarios diplomáticos y con la situación del clero de la Iglesia Romana señalando las diferencias con los primeros y las evidentes analogías con el segundo. Analiza los efectos de un posible Estatuto Internacional en el interior de cada país, que ante las inmunidades que otorgase encontraría resistencia en los diversos ordenamientos nacionales. Hace crítica de las diversas técnicas para conseguirlo: recomendación a los estados miembros; proposición de una convención; suscripción de un protocolo adicional. Señala también la dudosa eficacia en el orden práctico de las inmunidades y la necesidad de acudir a la ley nacional para que el sistema disciplinario de los funcionarios internacionales tenga efectividad. Termina señalando que el reconocimiento por la ley interna es la forma más eficaz de lograr el respeto a las inmunidades y haciendo unas consideraciones sobre el contenido de ésta.

JORION, Edmond: *El estatuto jurídico de la Exposición Internacional y Universidad de Bruselas.* Págs. 43-50.

Este artículo llama la atención sobre este aspecto, no visible, pero de gran interés en este acontecimiento mundial. La Exposición fué, desde el punto de vista jurídico, un servicio público de tipo clásico. Al igual que la Exposición de 1935 ha sido una institución nacional representativa de los sectores público y privado, pero mientras la primera fué «oficialmente reconocida», la de 1958 fué «oficial». El articulista señala las diferencias entre una y otra, fuentes legales (presupuesto del Ministerio de Economía de 1952 y Real Orden de 29 de mayo de 1929 que determina la misión y poderes del Comisario General y el funcionamiento de los servicios). Se estudia la organización financiera derivada de las leyes mencionadas; la organización comprensiva de la figura del Comisario General, su control por el Gobierno, las diversas situaciones del personal dependiente del Comisariado General; la aplicación del régimen de Derecho privado; los contratos de suministros y obras, y la fiscalización jurisdiccional del Comisariado de la Exposición que debe obedecer a las leyes generales del funcionamiento de los servicios públicos. Se describe la Sociedad Anónima de la Exposición ligada al Comisariado General por un contrato que ha sido calificado como arrendamiento de industria combinado con diversos mandatos. Concluye con un resumen de los expuestos y unas consideraciones sobre el reglamento especial de recompensas de indudable trascendencia para una exposición de esta índole.

POINSIOEN, J. A.: *Planificación y política sociales.* Págs. 51-56.

El aumento del nivel de vida en los países deficitarios es problema totalmente diferente del llamado problema social

de los países con una base intelectual fundamentalmente occidental. En éstos, las doctrinas sociales han tenido por objeto la orientación de la sociedad individualista y capitalista hacia una concepción más igualitaria de las formas de vida. En los países poco desarrollados, la política social tiene características distintas. El problema administrativo y social en que se concreta, constituye la planificación social. El articulista entra en lo que considera el contenido del plan social. Trata en este análisis de la planificación de los servicios sociales; planificación social estructural, y, por último, la planificación socio-psicológica. Estudia el proceso de participación de los pueblos afectados y termina con unas conclusiones.

HEILBRORNER, André, y DRAGO, Roland: *La Administración consultiva en Francia*. Págs. 57-66.

A HAURIOU atribuyen los autores la expresión «administración consultiva» en oposición a la ejecutiva y deliberante. Este tipo de administración se desarrolla en la administración napoleónica respondiendo al aforismo «deliberar es función de muchos y decidir es tarea de uno sólo». Aparece ligada en su origen a la administración autoritaria, pero en la administración democrática no ha dejado de desarrollarse. Estudian los articulistas las técnicas de la administración consultiva y las clases de organismos que comporta: consejos de coordinación interna; comités destinados a la confrontación de opiniones, y consejos de dictamen necesario para la puesta en juego de un procedimiento contradictorio. En el régimen jurídico de la función consultiva se estudian los siguientes aspectos: creación del órgano consultivo e institución del procedimiento, composición del organismo, la consulta, consecuencias y naturaleza jurídica de ésta.

OS, Audvar: *Procedimiento administrativo en Noruega*. Págs. 67-78.

Se estudia el informe de la Comision Wold de la que el articulista formó parte como secretario y que contenía dos partes: a) Proyecto de ley de Procedimiento Administrativo; b) El análisis del control parlamentario de la acción administrativa. Los extremos más sobresalientes del procedimiento hacen referencia al campo de aplicación de la ley, recusación de funcionarios, publicidad de los actos, tramitación de asuntos, forma de las decisiones, motivación de los actos, notificaciones, recurso jerárquico y procedimiento aplicable para las decisiones de carácter general. Termina el artículo con la propuesta del informe de designar una personalidad de importancia excepcional como medio de lograr el control parlamentario sobre la acción administrativa. Al igual que en otros países nórdicos el nombramiento se haría por la Asamblea Nacional.

J. R. PARADA.

Revista de Estudios de la Vida Local

Septiembre-octubre 1959. Núm. 107.

ENTRENA CUESTA, Rafael: *Las licencias de la legislación local*. Páginas 641 a 676.

La importancia trascendental que ha adquirido la licencia como medio de condicionamiento del ejercicio de derechos por los particulares, no se ha visto acompañada, en lo que la orden local se refiere de un análisis doctrinal detenido. Para llenar tal laguna aparece este trabajo en el que, partiendo de una previa limitación de la materia a tratar, de la que se excluyen tanto las denominadas autorizaciones de fiscalización o tutela cuanto las concesiones en sentido estricto, se analizan las peculiaridades que revisten en este sector de la Administración, tomando como punto de partida los Reglamentos de Bienes y Servicios de las Corporaciones Locales.

La distinción entre licencias de otorgamiento discrecional y aquellas otras de carácter reglado, se trata con especial detenimiento en la monografía, llegando su autor a la conclusión de que, salvos siempre los límites a que cualquier tipo de actividad administrativa está sujeto,

el otorgamiento de las autorizaciones de policía tienen un carácter eminentemente reglado, en tanto que en materia de licencias demaniales, la regla general debe ser la discrecionalidad, en virtud del fundamento de las mismas que se estima debe hallarse en el hecho de que la Administración es propietaria de los bienes que integran el dominio público, y, en consecuencia, como cualquier propietario, podrá regular la forma en que tal propiedad ha de utilizarse. Pero como, naturalmente, tal distinción no está exenta de peligros si se establece de manera radical, inmediatamente se señalan los correctivos imprescindibles.

Otra de las cuestiones que destacan dentro del trabajo de ENTRENA, es el análisis de la ruptura que el Reglamento de Servicio ha llevado a cabo con el criterio tradicional determinante del carácter transmisible o no de las licencias y el problema que ello puede originar, al mantenerse la línea tradicional en el otro Reglamento, el de Bienes, estando dedicado el resto, a exponer el procedimiento de obtención de las licencias, los efectos de su otorgamiento y la extinción de las mismas.

GONZÁLEZ BERENGUER, José Luis: *El dominio público y el patrimonio municipal.* Págs. 677 a 691.

Cuál deba ser, en definitiva, el criterio que sirva para caracterizar los bienes de dominio público, es cuestión sobre la que dista de existir unanimidad en la doctrina, pese a los esfuerzos en este sentido, no ya sólo de los administrativistas, sino también de los cultivadores del Derecho privado que han tomado posición en la materia al encontrar establecida la distinción en el Código Civil.

Tal problema aparece agudizado cuando de bienes de la Provincia o los pueblos se trata, debido a la redacción del artículo 344 del Código, que impone criterio distinto para su calificación al utilizado en el caso de bienes estatales. Y ello motiva la tesis desarrollada por GONZÁLEZ BERENGUER, reflejo en cierto modo de la doctrina iuspublicista, de que todo bien debe ser calificado de dominio público cuando, perteneciendo a un ente de tal carácter, esté destinado por el mismo a fines de interés general, manteniendo así el criterio de mayor amplitud posible para la calificación de demanialidad, lo que le lleva a criticar la realidad legal española a tenor de la cual, los bienes de propios y los comunales no pueden ser calificados como de dominio público. Al estudio de las razones que justifican tal situación y de los argumentos doctrinales, avalados con profusión de citas, en pro de la ampliación progresiva del ámbito de demanialidad, sustrayendo en definitiva de la regulación civil las propiedades administrativas que, «por exigencia vital, requieren de una normativa más elástica» está dedicado el resto del trabajo.

MIGUEL TEJERINA PEDRUELO.

La Revue Administrative

Septiembre-octubre 1959. Núm. 71.

LUCHAIRE, F.: *La Republique Française et la Communautè.*

La Comunidad Francesa ha sido dotada de una estructura evidentemente provisional, impuesta en cierto modo por Francia y aceptada únicamente con este carácter por los restantes pueblos que la constituyen. Tal aceptación ha sido posible en un momento en que estos países, recientemente lograda su independencia, se encuentran con una serie de problemas internos de especial trascendencia a los que de manera primaria tienen que atender: pero, sin duda, en cuanto logren solventarlos volverán a replantear la cuestión acerca del régimen y estructura que la misma debe revestir. La situación dentro de la comunidad del Estado Francés, miembro de la Comunidad pero conservando su independencia de manera total, elemento motor de la misma, director efectivo de sus destinos —ya que según la Constitución vigente nada puede ser modificado sin su consentimiento—, difícilmente puede ser admitida por el resto de los países miembros.

¿Qué posibilidades caben, dentro del

marco de la vigente Constitución, para evolucionar hacia un régimen de mayor equiparación entre todos sus miembros? El Estado Federal y la Federación parecen ser las alternativas que se ofrecen, y a ellas dedica F. LUCHAIRE su trabajo, en el que, en suma, se muestra partidario de la Confederación, solución a la que, por otra parte, como pone de manifiesto, comienza a derivar en la práctica dicha Organización pese su corto período de vida y a la enorme cantidad de problemas que aún quedan por resolver.

BLUYES, J.-P.: *La reorganisation du Corps Préfectoral.*

El problema de los traslados que todo ascenso de categoría dentro del Cuerpo de los Prefectos franceses comportaba, implicó, en muchas ocasiones la imposibilidad de que por los mismos se realizara una tarea efectiva dentro de su respectivo Departamento. Ello fué causa de la aparición de un artículo, dentro de esta misma revista y también de Mr. BLUYES en la que se propugnaba el establecimiento del sistema de ascensos por méritos personales, con independencia de la categoría administrativa del Departamento en que desempeñara hasta la lucha del recurso y pudiera seguir desempeñando en la nuestra sus tareas. Y ahora, tal criterio ha cristalizado en la normativa francesa a raíz de la aprobación del Decreto 59-1141 de octubre de 1959, a partir del cual, será posible compaginar el ascenso dentro de la Carrera, con la permanencia allí donde se venga realizando una tarea con resultados positivos. Naturalmente, esta ordenación no está exenta de inconvenientes, derivados sobre todo de la diversa cuantía de los gastos de representación que cada Departamento conlleva y más aún del carácter mixto, político administrativo, de la institución Prefectorial. Tales inconvenientes y sus posibles remedios, se analizan por el autor de la monografía, que concluye con un comentario encomiástico del citado Decreto, que, en definitiva, ha logrado facilitar a la vez la estabilidad y el traslado de los Prefectos según las circunstancias del momento, permitiendo la más perfecta amalgama entre los cargos y los hombres.

LIEUT-VEAUX, G.: *La réglamentation des zones a urbaniser par priorité.*

Tiende la nueva institución francesa de las «z. u. p.» a evitar la implantación anárquica en zonas en que se hayan llevado a cabo trabajos de urbanización, supliendo la falta de medios técnicos y financiero de actuación de las colectividades locales. La concurrencia de circunstancias que se exigen para su establecimiento, hacen de la misma una figura de carácter excepcional, pero no por ello de menos interés, tanto por los resultados obtenidos, cuanto por las fórmulas jurídicas arbitradas para posibilitar su actuación, con el establecimiento de un curioso «derecho de prelación» administrativo para la adquisición de los terrenos situados en dichas zonas, que se complementa con la posibilidad de expropiar los dichos terrenos en favor de la entidad concesionaria de los trabajos de ordenación de la misma. Los efectos de la creación de una «z. u. p.», y el régimen de financiación de sus trabajos, son otras tantas cuestiones que se desarrollan en el artículo que comentamos, que concluye en una valoración global de dicha institución.

MEHL, L.: *L'cybernétique et l'Administration. V: La mécanisation du travail administratif.*

Continuando su detenido estudio acerca de este tema, expone el señor MEHL una serie de consideraciones acerca de la posibilidad de mecanización del trabajo administrativo. Las etapas iniciales de tal mecanización—implantación progresiva de material adecuado, realización de cálculos combinatorios y selectivos—no son sino presupuestos en el camino que lleva a generalizar los procesos automáticos en todo el actuar administrativo. Esta última etapa, a la que se denomina «automación», utilizada con éxito en empresas de tipo privado de carácter mercantil e industrial, resulta aparentemente inaplicable a la Administración, que casa más bien, con las ideas de circulación de documentos de unas manos a otras, frecuentes conferencias y reuniones de organismos colegiados, etc.,

pero es, sin embargo, susceptible de producir resultados positivos también en este campo, si bien con límites que es necesario precisar y que derivan, lógicamente de la trascendental importancia que reviste el factor decisorio libre en multitud de aspectos de la vida administrativa. Marcados dichos límites, mucho más acusados en las esferas superiores de la actividad pública, el señor MEHL dedica el resto de su trabajo a analizar el posible campo de aplicación de las nuevas técnicas, con datos que corroboran de modo irrefutable, el enorme incremento de productividad que puede lograrse mediante el empleo racional de las mismas, siempre que se den las condiciones previas indispensables, que enumera, para posibilitar su implantación.

MIGUEL TEJERINA PEDRUELO.

Public Administration

Vol. XXXVII. Summer 1959.

LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Spanish Local Government.*

Dentro del espacio que la Revista «Public Administration» dedica a poner en conocimiento de sus lectores las peculiaridades de los regímenes administrativos de diversos países, aparece en el número correspondiente al verano de 1959, el firmado por el señor LÓPEZ RODÓ, en el que, a grandes trazos, se exponen la evolución y el significado actual del régimen local en nuestro país. Naturalmente, era imposible entrar a analizar cuestiones de detalle en un trabajo de este tipo, por lo que el autor se ha limitado a exponer en líneas maestras el desenvolvimiento histórico del mismo: las cartas pueblas, las instituciones de los Corregidores, el giro que suponen las Cortes de Cádiz, pasan en rápida síntesis hasta llegar al Estatuto de Calvo Sotelo, al que se dedica especial atención por lo que representa como antecedente inmediato de la estructuración actual de los municipios españoles, y por su carácter de verdadera Carta Magna de la autonomía municipal, al responder a la idea de que todos los períodos de desenvolvimiento esplendoroso de España han coincidido con etapas de florecimiento de la vida local, mientras que la supresión de autonomía de los entes menores, ha supuesto siempre la consecuencia inversa.

El resto de la monografía está dedicado a exponer las líneas fundamentales orientadoras de la Ley de 24 de junio de 1955, con referencia a las peculiaridades más interesantes por ella establecidas, en lo que respecta a la organización municipal, al Alcalde y su carácter, sistemas de control por parte de la Administración Central, Haciendas locales, etc.

SEIDMAN, Harold: *The Government Corporation in the United States.*

Tras una serie de consideraciones previas acerca de la necesidad, si se intenta llegar al conocimiento vivo de las instituciones norteamericanas, de ir más allá de la lectura de los textos legales, penetrando en el intrincado conjunto de decisiones jurisprudenciales, tradiciones, etcétera, expone SEIDMAN cómo los Entes Públicos se han convertido en el medio ordinario de organización dentro de los Estados Unidos, para la gestión de ciertas actividades, debido a la serie de ventajas que suponen, puestas de relieve por el Presidente TRUMAN en 1948, con ocasión de su discurso al Congreso para la aprobación de los Presupuestos, y que resultan especialmente idóneas cuando de realizar actividades de tipo industrial o mercantil se trata. Ello le lleva a exponer en primer término el desenvolvimiento histórico y auge progresivo de este tipo de organizaciones, enumerando las hoy existentes, y señalando a continuación sus peculiaridades con respecto a los restantes entes administrativos, y en especial en relación a los organismos ministeriales en sentido estricto, destacando las características específicas de su status legal, el método de financiación de sus actividades, el sistema que regula la ordenación de su Presupuesto, el régimen de intervención de cuentas, las posibilidades de control por parte del Ejecutivo o del Congreso—ante

el cual se encuentren, en suma, en la misma situación que cualquier Ministerio—el procedimiento de gestión y dirección con características empresariales acusadas, y el régimen del personal de dichas organizaciones, a los que, en términos generales, se considera funcionarios públicos, si bien con ciertas peculiaridades. En suma, se trata de una exposición en síntesis de cuanto de interés ofrecen estos entes, similares en muchos aspectos a nuestros organismos autónomos.

M. TEJERINA PEDRUELO.

The American Journal of Economics and Sociology

Vol. 18. Núm. 4. Julio 1959.

MANIS, Jerome G.: *Annexation: The process of reurbanization*. Págs. 353-360.

«Aunque en esencia es un acto de reorganización administrativa, la anexión supone el reconocimiento tardío para los afectados de un hecho social: el de su carácter urbano.» El autor examina frecuentemente en este artículo el aspecto sociológico de la cuestión, partiendo de una tesis personal y previa que intenta demostrar a lo largo de su estudio, a saber, que la incorporación a la ciudad de los entes de población próximos, aunque decretada por las autoridades públicas, viene impuesta no tanto por los problemas administrativos y económicos del área suburbana como por la realidad de que en esas zonas externas viven de hecho «ciudadanos», es decir, habitantes de una ciudad.

Con unos datos bien seleccionados y a veces muy sugestivos—en especial el relativo al incremento de anexiones de municipios que ha pasado de 152 en 1945 a 573 en 1956 en los Estados Unidos—, y unas referencias ecológicas obtenidas a partir de una investigación personal en un caso concreto, el autor concluye que la anexión viene impuesta esencialmente por la invasión de las zonas suburbanas por habitantes de la ciudad que no hallen en ellas los servicios públicos y los alicientes de la vida comunitaria y urbana de que disfrutaban.

A nosotros nos parece que este estudio, excelentemente realizado, parte de un error de base esencial, por cuanto pocas veces la causa primera de la anexión radica precisamente en el área anexionada, aunque la deficiencia de servicios, amenidades y demás que el autor señala, pueda obrar en ocasiones como motivación inmediata. La anexión, es, ante todo, un ensayo de solución a los problemas de la urbe anexionante o «tentacular», en la terminología del urbanismo romántico. La invasión del suburbio por antiguos habitantes de la ciudad se debe precisamente a la impotencia de la gran población para darles unas condiciones de vida satisfactorias, hasta tal punto que el área suburbana, con todos sus inconvenientes, resulta más acogedora. De otra forma no tendría sentido ese movimiento migratorio.

Y aún queda otro factor determinante de la anexión, especialmente importante en los países de gran autonomía de la Hacienda local y bien poco grato para los habitantes de la zona suburbana, que es la aplicación de los tipos impositivos de la ciudad, normalmente más altos que los de los entes circundantes, a quienes escapan de ellos por razón de residencia y se benefician, sin embargo, de buena parte de los servicios y esparcimientos que de ellos se mantienen. La experiencia demuestra que la anexión está lejos de ser siempre un favor para los anexionados, y que éstos se resisten cuanto pueden a ello, en tanto que del estudio de MANIS se desprende lógicamente todo lo contrario.

M. P. O.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

PUBLICACION CUATRIMESTRAL

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL:

España y Territorios de Soberanía española ...	120 ptas.
Portugal, Iberoamérica, Filipinas y EE. UU.	150 »
Otros países	175 »
Número suelto	70 »

PEDIDOS A

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS
Plaza de la Marina Española, 8

MADRID ESPAÑA