

H. A. CITROEN: *Les migrations Internationales*. París, 1948.

El libro de H. A. Citroen, dedicado a las «migraciones» internacionales, es una obra de tesis.

No tiene el carácter de un estudio que llegue a determinados resultados sin una postura apriorística respecto de los mismos. El libro de H. A. Citroen es un libro en defensa de los movimientos libres de inmigración y emigración. A mi juicio, en esto radica su mayor interés e importancia.

La migración, empleando este neologismo que permite matizar entre inmigración y emigración, es un fenómeno apenas estudiado en Francia, según observación de H. A. Citroen, que encontró una desconcertante ausencia de literatura acerca del tema. Es en lengua inglesa donde ha hallado el autor las fuentes mayores y más documentadas, particularmente en el campo de la estadística auxiliar imprescindible en esta materia. En los países latinos la bibliografía, aunque escasa, peca más que por escasez, por ausencia de rigor metódico y base estadística. Salvo los trabajos italianos, que Citroen no tiene en cuenta, de fecha relativamente reciente, el problema de las migraciones ha estado descuidado en los países latinos de migración. Por estas razones el libro de Citroen, audaz en la tesis, sencillo y al mismo tiempo documentado, es una publicación que merece atención. No obstante, conviene advertir, desde ahora, que está polarizada respecto del mundo anglosajón y países del Norte de Europa.

Siguiendo la clasificación de H. P. Fairchild, distingue nuestro autor cinco procesos migratorios: la «invasión», cuya denominación sustituye con arreglo a la propuesta por M. R. Davie, por la de «dispersión»; la «conquis-

ta», la «colonización», las «migraciones», y, por último, el «desplazamiento a la fuerza» de poblaciones enteras.

H. A. Citroen no estudia sino uno de los modos posibles de traslado en masa de un país a otro, el cuarto o de las «migraciones». Al concepto de migración procura darle el autor una *comprehensión grande*, y que, modificando definiciones antiguas, no sólo se refiere a la migración permanente, sino a la temporal. Una observación, por último, antes de entrar en más pormenores: el autor estudia el fenómeno exclusivamente en el campo internacional.

El capítulo primero, dedicado a las causas de las migraciones modernas, considera dos grandes grupos de causas interconexas, aunque de sentido contrario: La repulsa y la atracción.

La repulsa se define por el conjunto de condiciones que mueven a emigrar; la atracción como el de aquellas que orientan y determinan la inmigración.

En general, para eludir el pormenor innecesario, las motivaciones que se pueden hallar en cuanto determinantes, tanto de la repulsa como de la atracción, son económicas, políticas y sociales. Aún se pueden añadir motivaciones psicológicas. Citroen señala el conocido fenómeno de la emigración por acumulación, que tiene, junto con las otras, motivaciones psicológicas muy señaladas. El pariente o amigo emigrado atrae, por razones afectivas o de disminución del riesgo, aparte de los familiares y amigos que quedaron en el país de procedencia.

El capítulo segundo estudia la historia de la inmigración, con particular referencia a los países de predominio

anglosajón. Con relación a los Estados Unidos, distingue tres momentos en la inmigración: el de los «pioniers» típicos que inician las bases de la civilización en países salvajes, los colonos que se estabilizan con familia numerosa y dedican su esfuerzo a la agricultura y, por último, el momento de la organización social y política del país con una administración centralizada en cada Estado con órganos propios. Durante esta tercera etapa se suele iniciar la inmigración dirigida, mediante la cual los países receptores tienden a graduar el número y calidad de los inmigrantes según las necesidades económicas y psico-biológicas del país.

La inmigración dirigida tiene oscilaciones cuantitativas de importancia que es necesario considerar por sectores y en general. Desde el punto de vista particular de uno u otro sector, el problema imperante es el de las razas. Las estadísticas acusan, sin salirnos del límite de la inmigración dirigida o controlada, mayores movimientos en las razas anglosajonas y mayores facilidades para sus componentes en los países receptores. Por el contrario, chinos y japoneses tropiezan con enormes dificultades, y el índice de inmigración tiende a cero. En este sentido es curioso y aclarador el caso del «dictation test» australiano. Vigente desde 1908, prohíbe la entrada en el sexto continente a todo inmigrante que «cuando un funcionario o persona debidamente autorizada por un funcionario le dicte un mínimum de cincuenta palabras en una lengua, en presencia del funcionario o persona por él autorizada, no sepa escribirlas». El texto, aplicado con liberalidad, es un arma omnipotente en manos de los funcionarios que la aplican. Cincuenta palabras no corrientes dictadas de prisa en inglés no las escribe un inglés de cultura media; mucho menos un inmigrante chino o japonés.

La segunda parte del libro de H. A. Citroen se dedica a estudiar y criticar el obstruccionismo en materias de migración. Aunque la posición del autor resulta confusa por lo vaga, no

hay duda que se inclina hacia un sistema de migraciones libres organizadas. Deseoso de justificar esta postura, ve de modo parcial, por su exagerado optimismo, el problema. Quizá la justificación del punto de vista del autor esté en la primacía que concede a la perspectiva humanitaria sobre cualquiera otra. Parece hondamente preocupado por la suerte del perseguido o disidente político que no puede emigrar de su país porque otros no le acogen. Este criterio, aunque inspirado, como el autor proclama, en sentimientos cristianos, no es apto para la solución del problema. Las migraciones son un fenómeno constante; el refugiado político, en cantidad necesaria para tomarlo en consideración, lo es pasajero. Hoy mismo es un hecho inactual, aunque sus efectos aún se noten en la economía de ciertos países. Por despiadado que parezca, el único punto de vista eficiente y previo para resolver el problema de las migraciones es el económico.

A este tema dedica el autor algunas páginas que desmerecen del resto del libro, bueno en su conjunto. No es posible, y al parecer esto es lo que H. A. Citroen pretende, determinar *a priori* si las migraciones son buenas o malas desde el punto de vista económico. Tal determinación carece de sentido.

La migración es un dato más en determinado momento de un ciclo económico, y según la dirección del ciclo y el momento resultará favorable o no. Los fenómenos conexos con las migraciones, aumento o disminución de brazos, de salarios, etc., no tienen por sí valor absoluto alguno.

Salvado este reparo, el libro que reseñamos tiene la indiscutible ventaja de formular nuevamente una serie de temas que amenazaban descuidarse entre los economistas y teóricos de la política europeos. El tema de las migraciones no envejece, como demuestra el reciente caso del Estado de Israel, al que, por cierto, dedica el autor un buen estudio de conjunto.— E. T. G.

H. A. SMITH: *The Crisis in the Law of Nations*. Stevens & Sons Limited. Publicado bajo los auspicios de The London Institute of World Affairs. London, 1947. 102 págs.

El antiguo profesor de Derecho Internacional de la Universidad de Londres Mr. H. A. Smith, pronunció en noviembre del 46 cinco conferencias en la Universidad de Estambul, que, con algunas modificaciones, fueron repetidas más tarde en Atenas. En el presente librito se recogen dichas conferencias, a las que se ha añadido un nuevo capítulo aparecido en *International Affairs*, y otro inédito.

Se trata en ellas de los cambios que necesariamente se producen en el Derecho Internacional y de la forma de llevarlos a cabo. Con este objeto, el autor examina diversos aspectos del Derecho Internacional, problema de la guerra, la influencia de la obra de Grocio, guerra marítima, etc., para terminar examinando la actual postura del Derecho Internacional, según se desprende de los principios de la Carta y el problema de la reconstrucción.

Los canonistas de la Iglesia occidental fueron los primeros exponentes del Derecho, siendo su principal tarea la de establecer un conjunto de reglas que pudieran ser aceptadas por el mayor número de príncipes independientes. Ante la ausencia de una común autoridad, se aceptan unos principios comunes, y éstos no son otros que la autoridad combinada de la Religión cristiana y el Derecho romano. Por esta razón, el Derecho Internacional, en su forma primitiva, era cristiano y romano.

Rusia nunca aceptó estos principios de la Europa occidental y cristiana, y quizás se comprenda mejor el aislamiento actual de la Rusia soviética si se recuerda que, en parte, es herencia del pasado. Como hombres prácticos que eran, los canonistas se dieron cuenta de que era imposible abolir la guerra, y procuraron dictar unas reglas a las cuales aquélla había de ajustarse. Estas reglas pueden reducirse a tres: ¿Quién tiene derecho a hacer la guerra? ¿Cuáles son las causas de una guerra justa? Reglas de

conducta a que ha de someterse toda guerra justa. Es decir, que los fundadores del Derecho Internacional consideraban la guerra justa como una forma de proceso legal para la consecución de un derecho.

En 1625 publica Grocio su célebre obra, en la que recoge todo el sistema medieval, formando un cuerpo de reglas de conducta, y reduce dicho sistema a su forma final y más perfecta. El sistema elaborado por Grocio ha sido aceptado hasta nuestros días. En los dos siglos que siguieron a la paz de Westfalia, en 1648, se producen grandes cambios. Los viajes y exploraciones extienden la civilización europea a nuevos continentes. El comercio adquiere enorme impulso; pero los principios de Grocio siguen siendo aceptados y acatados en las relaciones internacionales. Esto se debe, principalmente, a que tales cambios no fueron acompañados por otros relativos e ideas fundamentales: naturaleza del Estado, principios generales de conducta internacional, etc. No obstante, en la época del Congreso de Viena las ideas aceptadas sobre las funciones y autoridad del Estado no diferían gran cosa de las que prevalecían en la época de Grocio. La dirección de las ideas en el siglo XIX es liberal e individualista. Se exalta la figura individual y se limitan los poderes del Estado. En el derecho de la guerra marítima este movimiento tiene importantes consecuencias, y la Declaración de Londres de 1909, no ratificada, es el último intento para incorporar al Derecho internacional la doctrina de que el derecho del comerciante a enriquecerse en tiempo de guerra es superior al de la nación a defenderse interceptando los suministros dirigidos a sus enemigos. En los primeros años del siglo actual muchos pudieron creer que el Derecho internacional había adquirido su forma definitiva. En las conferencias de La Haya y de Londres se intentó esta-

blecer un cuerpo de reglas a las que había de ajustarse la guerra terrestre y marítima. En la guerra del 14 se producen cambios bruscos. Los alemanes introducen la guerra submarina y los aliados la política de represalias. No obstante, se seguía pensando en que las antiguas ideas eran aún aplicables, hasta que la última guerra ha venido a demostrar lo contrario. Se ha roto con el pasado y vivimos en un mundo nuevo, y el derecho, si quiere mantener su autoridad, ha de adaptarse a las nuevas ideas.

El cambio de ideas producido en los últimos treinta años se refleja principalmente en dos aspectos: la pérdida de la unidad y el totalitarismo. En su forma primitiva el Derecho internacional estaba basado en una fe y una cultura comunes. En 1917 empieza el proceso de disgregación en Rusia, al proclamar que los gobiernos surgidos de una revolución no tienen por qué respetar las obligaciones de los gobiernos derrocados.

Al hablar de los cambios nos dice que éstos pueden realizarse de modo formal, conferencias internacionales, o de modo consuetudinario, haciendo un resumen de la doctrina del viaje continuo, de la neutralidad, crímenes de guerra, inmunidades diplomáticas y aguas territoriales. En el cuarto capítulo trata del Derecho marítimo, en el que se aprecia más visiblemente la influencia de las nuevas ideas, haciendo un estudio del contrabando, bloqueo, buques de guerra y mercantes, derechos de los neutrales. El capítulo 5.º está dedicado a tratar de la guerra en sus tres dimensiones, tierra, mar y aire. Hasta hace poco la

guerra se desenvolvía tan sólo por tierra y mar en los respectivos frentes, reconociéndose la distinción entre combatientes y no combatientes, cosa sumamente difícil en la actualidad con la guerra total, en que toda la población participa en la misma. En cuanto a la guerra atómica, no cree el autor en el control internacional de la energía atómica, basándose para ello en la experiencia del pasado. Hace el autor un estudio comparativo entre la Sociedad de Naciones y la Carta de las Naciones Unidas, y critica la postura rusa. Analiza el poder conferido al Consejo de Seguridad, especialmente a los «Cinco Grandes», que pueden realizar los cambios territoriales que deseen sin consultar para nada al Estado interesado. Sin embargo, esto no es nuevo; recuérdense los repartos de Polonia en el siglo XVIII y el de Checoslovaquia en 1938. Si Grocio temía a la anarquía, a nosotros nos amenaza un peligro mayor: el posible colapso de autoridad debido a que el supremo poder político se ha hecho irresistible.

No hay motivos para ser muy optimista con respecto al futuro del Derecho internacional. La ciencia ha puesto en manos de los gobernantes el control de las fuerzas físicas, y no ha habido el progreso moral necesario para dirigir tal gigantesco poder. Los que no creen en las verdades de la religión cristiana han de creer, al menos, en un orden, divino o natural, superior al humano. El mundo no podrá salvarse si no posee una fe común.  
J. M.

PIERRE PUCHEU: *Ma Vie. Notes écrites à Ksar-es-Souh, à la prison civile de Meknei et à la prison militaire d'Alger*. Editions Archives Diplomatiques d'histoire contemporaine. París, 1949. 380 págs.

Unas memorias más, escritas entre rejas, con prisas y pocas esperanzas de que algún día vería el libro entre sus manos, es el de Pucheu. Unas memorias más sin toda la necesaria, brutal sinceridad que éstas requieren.

y en donde lo episódico silencia u oculta infinidad de cosas que sería muy conveniente conocer para poder emitir un juicio, al término de lectura de las mismas y no quedar, como ahora lo hacemos, un poco perple-

jos de cuál fué la verdadera conducta del ministro de Vichy: Pierre Pucheu.

Este, en el largo rosario de sus cárceles africanas, ha ido gastando papel y tinta, anotando en aquél recuerdos de un antaño que nada tiene que ver con la historia de su condena y sucesos próximos que ya interesan algo más, aunque tampoco sean precisos para calibrar su actuación y, por lo tanto, la condena que le impusieron los autoridades legales de Francia.

Nosotros, al margen de la actuación de Pucheu, que no conocemos por su pluma, pero que evidentemente no fué de servicio a su país, queremos revisar algunas páginas de *Ma Vie* en relación muy íntima con España.

Pierre Pucheu pasó en ella varios meses huyendo de Francia, y, según afirma, de los alemanes. Pierre Pucheu, como tantos extranjeros, estuvo aquí en entera libertad, y sin que nadie le molestase —así lo reconoce paladinamente— se paseó por todo Madrid. Recorre calles y camina largamente por el Retiro. Habla de la alegría de la ciudad, de la cortesanía hidalga de todos los españoles que tratara —y éstos fueron muchos y de todas las clases sociales—, y luego entra a tratar de política interior, «llevado de mi secreto sentimiento de afecto por España». Aquí, naturalmente el Sr. Pierre Pucheu es tan mal profeta como lo fué en la política de su país. Cree cosas equivocadas y ve fantasmas donde ni los había ni los hubo, si bien tiene un poco de mejor vista, en lo que se refiere a nuestra política exterior, que otros «ilustres» huéspedes.

Pucheu, al hablar de ésta, dice: «Franco ha llevado muy bien en conjunto la política exterior. Tuvo el acierto de mantener a su país fuera de la guerra.» Realmente es difícil

aportar un testimonio más vivo y rotundo de una neutralidad que luego tantos de los que entonces la reconocían, la discuten y ponen en tela de juicio.

Pero dejemos ya este punto vital del libro de Pierre Pucheu, y vengamos a otras páginas del mismo, a aquellas que tienen por tema la «petit histoire» de la Embajada de Francia en Madrid. Toda una serie de frases graves, muchas insultantes, va arracimando el Sr. Pucheu en estas páginas de su libro contra los que componían la Embajada. Hay, naturalmente, aquí —sin que esto sea entrar a juzgar la política extranjera— equivocaciones de bulto. Así, la silueta trazada de Mr. Francois Pietri, que no era sino espejo de caballeros y hombres de bien, así al juzgar con una frase durísima e insultante —pudo estar equivocado políticamente— a Adalberto Laffon. Es política puramente de cotilleo, de pequeña tertulia, la que hace Pucheu en las páginas que ahora revisamos.

Por otro lado, sin decir más sobre la neutralidad española, mucho atestigua el autor de este libro sobre lo que fué, al contar detalladamente cómo aquí se formaban contingentes franceses para ir a combatir a Argel, con la total anuencia de nuestras autoridades, que llegaban hasta ponerles trenes especiales.

El libro termina con unas páginas sobre la vista del proceso, en el que no brillaron grandes garantías, y con un apéndice de verdadera emoción de las últimas horas y el fusilamiento de Pucheu, que si delinquiró o no contra su país, supo morir de un modo valiente y entero.

«Archives d'histoire contemporaine», que viene realizando una labor de singular eficacia con la edición de obras de esta índole, ha editado el libro de Pierre Pucheu con esmero y sencillez.—J. S.

CÁMARA MUNICIPAL DE LISBOA: *L'Administration municipale de la Ville de Lisbonne (Portugal)*. (La Administración municipal de la Villa de Lisboa.) 12 páginas. Lisboa, 1948.

Con el fin de estudiar los principales problemas de orden municipal de las grandes ciudades, la Municipalidad de París ha tomado la iniciativa de organizar un Congreso en el cual podrán tomar parte los representantes de las principales capitales. La de Portugal ofrece su colaboración, intercambio de experiencias y confrontación de resultados que tan beneficiosos resultan para el desarrollo armónico de las ciudades.

Es un principio admitido ya en la legislación de varios pueblos el de que no cabe encuadrar en las reglas generales de la administración municipal toda la gama de asuntos de las grandes ciudades. La numerosa población, la complejidad de los servicios que el progreso de la civilización y el nivel

de sus habitantes exigen, su posición en el mundo, imponen especiales deberes cuyos métodos de realización rápidos y fáciles no están de acuerdo con aquellas normas.

La Municipalidad de Lisboa, su organización, composición y funcionamiento, habrán de brindar excelentes puntos de comparación en virtud de los magníficos resultados obtenidos desde hace diez años. Al efecto, se anticipa un índice de su competencia, relación con la Administración Central y forma que reviste la tutela, distribución de servicios y dirección de los centrales, de urbanismo y trabajos, finanzas, salubridad, servicios técnicos especiales, de aprovisionamiento, de personal y otros.—J. I. B. G.

*Quelques notes sur le développement de Lisbonne*. (Algunas notas sobre el desarrollo de Lisboa.) 12 págs. con varias fotografías. Lisboa, 1948.

La posición que la capital de Portugal ocupa en el extremo occidental de Europa le impone deberes particulares. Su singular situación geográfica, favorecida por la Naturaleza desde el punto de vista estético, las fases de su evolución desde 1147 en que fué tomada a los árabes, los movimientos sísmicos que a través de los siglos la destruyeron parcialmente, la obra realizada en cuanto a sus calles paralelas, sus planes de urbanización, la mecanización de los transportes y los problemas de la circulación, las perturbaciones financieras de la guerra de 1914-18, el fomento de los servicios públicos a partir de 1926, el mejoramiento progresivo de la administración de la Mu-

nicipalidad hasta 1938, año que marca el principio de una nueva era para la ciudad; la creación de un fondo especial destinado a la adquisición de terrenos rurales para transformarlos en parcelas edificables divididas con arreglo al plan proyectado, de manera que el producto de su venta vaya a parar a las arcas municipales en lugar de beneficiar a los particulares a expensas de la Municipalidad, etc., etc.: tales son las líneas más salientes de esta información, que tiende a demostrar cómo el Municipio de Lisboa ha logrado, en el curso de los diez años pasados, una gran obra, susceptible de mejorar en lo sucesivo.—J. I. B. G.

*L'urbanisation de Lisbonne (Le Sitio de Alvalade)*. (La urbanización de Lisboa.) 12 págs. con varias fotografías. Lisboa, 1948.

La necesidad de orientar los nuevos procedimientos de evolución ante el crecimiento de la capital, ha hecho que el Municipio tome a su exclusivo cargo el estudio y la ejecución de los trabajos de urbanización sobre el territorio de su jurisdicción, merced al ejercicio de prerrogativas extramunicipales, propiciadas por el Estado y por los capitales privados, especialmente a partir de 1945. La realización del programa relativo a la construcción de más de 2.000 habitaciones, que ocuparán dos de las ocho células de la zona residencial del Sitio de Alvalade, ha sido asegurada por el contrato efectuado en 1946 con la Federación de

Cajas de Previsión Social. La propia Municipalidad ha empezado la construcción de edificios de interés público, de escuelas primarias, liceos, guarderías, iglesias, además de las instalaciones de servicios públicos y sociales, instituciones recreativas, jardines, parques, campos de deportes y todos los elementos, en fin, indispensables al funcionamiento de una gran ciudad.

Seguidamente se describe el plan de urbanización, la zona englobada, las zonas especiales, transportes en común, características de las habitaciones, las realizaciones del programa general, soluciones económicas y cálculos para el porvenir.—J. I. B. G.

PASCUALE CARUGNO: *L'Espropriazione per Pubblica Utilità*. 2.ª edic. Ed. Giuffré. Milano, 1946. X + 294 págs.

La institución de la expropiación puede considerarse desde diversos aspectos, principalmente el filosófico, el político, el civil y el administrativo.

La expropiación forzosa en su sentido más verdadero y técnico nace con la Revolución francesa; representa una conciliación de derechos y de intereses. Lógicamente tiene la misma finalidad, porque toda disciplina de las relaciones sociales actuada por el Estado es una coordinación de intereses y de derechos. El derecho de propiedad sólo abstractamente puede considerarse como un derecho absoluto; en su estimación real y concreta es una institución limitada y disciplinada en aras de la coexistencia de varios derechos. El derecho de propiedad no sólo ha de ceder ante las graves necesidades públicas, sino también cuando su objeto es necesario para el cumplimiento de fines sociales. «Frente al superior interés público el derecho del particular debe ceder. El predominio absoluto del interés colectivo sobre el del particular se afirma, sobre todo, en la expropiación por causa de utilidad pública.»

Por la expropiación, y en virtud de prerrogativas y de deberes establecidos por la Ley, se resuelve la oposición de intereses que no pueden aparecer en conflicto jurídico. La expropiación significa sustracción total o parcial del derecho ajeno decretada por la autoridad administrativa para la ejecución de una obra pública o para la actuación de un servicio público.

Para establecer la delimitación entre esta figura jurídica y aquellas otras que también afectan al derecho de propiedad, se señalan varios criterios. Tal sucede en relación con las servidumbres legales, las limitaciones por utilidad pública, la ocupación temporal y la requisita. Entre los criterios o notas distintivas, la indemnización preceptiva en la expropiación, el beneficio —directo o indirecto— que obtiene el interés público, la transferencia o la limitación del derecho, el carácter positivo o negativo del deber del propietario, los derechos del sujeto activo en la expropiación y en las otras instituciones, etc.

En cuanto a su naturaleza jurídica, la doctrina no es uniforme en la cali-

ficación. Se ha considerado como una venta, como negocio *sui generis* con obligaciones bilaterales, acto público unilateral con particulares efectos de derecho privado, quien tiene en cuenta la causa que la promueve y el procedimiento coactivo por el que se realiza, y como «cesión forzosa» que, en opinión del autor, designa los efectos de la misma al tiempo que expresa su naturaleza jurídico-pública.

¿El expropiante adquiere el derecho sobre la cosa expropiada con carácter originario derivado? La cuestión tiene su importancia, porque en ciertos casos puede producir la nulidad del procedimiento.

Los motivos que hoy justifican el uso de la prerrogativa propia del instituto son mucho más amplios que los recogidos en las constituciones del siglo XIX. Su interpretación y las causas que justifican actualmente el procedimiento nos presentan a la expropiación como institución dinámica en constante desarrollo. La disciplina del derecho de propiedad y de su ejercicio es cada día más intensiva en consideración a las transformaciones sociales, económicas y políticas de nuestros tiempos. La función social de la propiedad, el tratarse de una institución de derecho natural secundario como la calificaban nuestros clásicos, permite

la intervención del Poder público en un grado mayor y para más diversos fines respecto al contenido y a las manifestaciones del derecho de propiedad. La condición de *necesidad* como límite natural de la expropiación es interpretada hoy con una amplitud muy diferente a la de los individualistas revolucionarios.

Los diversos problemas que la institución plantea tanto en el orden político como en el orden jurídico, se estudian en la *monografía* a que nos referimos, en la que el autor, a lo largo de catorce capítulos, analiza la doctrina italiana y también la extranjera, el régimen legal de la expropiación general y de las expropiaciones especiales, deteniéndose en aquellos textos que han originado más cuestiones. Las referencias a la legislación y a la jurisprudencia, tanto ordinaria como contencioso-administrativa, son constantes y revelan un indudable conocimiento de las mismas por las decisiones que se recogen en el trabajo.

En resumen: la obra es no sólo de utilidad para quien desee conocer el régimen de la expropiación forzosa en Italia, sino también con carácter general por la unidad que en muchos principios presentan las legislaciones latinas sobre la materia.—E. S. G.

ENRIQUE MARTÍNEZ USEROS: *La doctrina del abuso del Derecho y el orden jurídico administrativo*. Instituto Editorial Reus. Madrid, 1947. 163 págs.

Si la teoría del abuso del Derecho es, como afirmó Calvo Sotelo, un simple capítulo de la dulcificación del Derecho por la equidad, nada más lógico que empezar a hablar de ella, como lo hace Martínez Useros, señalando la dependencia del Derecho respecto de la Justicia, recogiendo la posición española sobre el sentido del ordenamiento jurídico positivo, que debe aspirar, sin desconocer la entera intimamente subjetiva de la Justicia, a formular y conservar, en todo caso, una noción general y ampliamente comprensiva de la misma.

En los tres primeros capítulos se exponen las teorías más importantes que

se han ocupado del problema desde un punto de vista general, señalando cómo, si bien el desarrollo doctrinal es reciente, hay atisbos remotos de la misma, citándose la sentencia atribuida a Confucio de «sé humano antes de ser justo», pensamiento recogido por Vauvernagues cuando afirma que «no se puede ser justo sin ser humano». No vamos a examinar en detalle la exposición y apreciación crítica de estas doctrinas, por demás conocidas. Lo que queremos señalar es cómo ha aplicado el autor tal doctrina del abuso del Derecho al campo administrativo, si bien es necesario recoger la postura adoptada por él y que puede



verse en las siguientes palabras de la página 54: «El abuso del derecho creemos que surge cuando en el ejercicio de un derecho subjetivo, al realizar su esencial finalidad —actuar el interés del titular—, se produce una alteración en el equilibrio que debe existir entre el interés social de que sean respetados los derechos individuales, y los restantes intereses que a la sociedad como entidad orgánica cumple realizar. Alterada la equivalencia de los términos de la ecuación, el ejercicio del derecho individual será abusivo si su titular tenía conocimiento de las consecuencias antisociales que su obrar ocasionaba. Es decir, definimos el abuso del derecho como el ejercicio consciente de un derecho subjetivo de consecuencias dañosas para el interés social prevalente».

En orden a su aplicación en el campo administrativo empieza por hacer las siguientes observaciones: primero, que únicamente ha de referirse a los abusos que pueden cometerse por la Administración, ya que es únicamente en este aspecto donde el problema presenta un interés particular; segundo, que no está la doctrina del abuso del Derecho preordenada a la estricta legalidad de los actos, que supone una evolución tendente a que lo legal sea a la vez justo.

Precisamente por esta última nota ha de entrar Martínez Useros a examinar el problema de la fiscalización contencioso administrativa, pues si únicamente puede darse cuando existe una violación de la ley, muy difícilmente podría admitirse la doctrina en aquellos casos en que la Administración obre como persona jurídica de Derecho público, pues cuando actúe como persona jurídica privada los abusos del Derecho pueden producirse y es aplicable esta doctrina sin que existan motivos para estimar en ella matiz especial alguno. «De la misma manera que son aplicables a las relaciones que así se crean los preceptos del Derecho común, la doctrina del abuso del Derecho, tal como se concibe en el orden civil, tendrá aquí una correlativa trascendencia.» Pero cuando obre como entidad pública, únicamente en un sistema de fiscalización adecuado podrá tener realidad. De aquí que trace una

línea de la evolución de la finalidad del recurso contencioso que va desde los sistemas primitivos en que únicamente se establecía para la defensa del derecho subjetivo hasta los sistemas recientes en que se le asigna también la defensa de la legalidad, examinando lo relativo al exceso de poder y a la desviación de poder, así como aquellas posiciones que identifican las doctrinas del abuso del Derecho y de la desviación de poder (como Henri Welter) y las que consideran que ambas doctrinas están plenamente diferenciadas (Demogue), para afirmar Martínez Useros su punto de vista a este respecto, consistente en considerar la desviación de poder como una especie del abuso del Derecho; el abuso del Derecho y la desviación de poder —afirma— se hallan en una relación de género a especie, y ambas doctrinas tienden a moralizar el orden jurídico.

Como consecuencia de esta posición, examina aquellos casos de abuso del Derecho, en el Administrativo, que no son desviación de Poder, haciéndose un somero examen de sus posibles aplicaciones, señalando cómo en el Derecho administrativo, a semejanza del Derecho civil, en que el uso de la propiedad es el que ofrece mayores posibilidades de usos abusivos, en el campo del uso de recursos materiales para satisfacer intereses colectivos es donde se pueden dar más casos. Se señalan asimismo los casos de ejecución de una obra pública, tanto por gestión propia, por contratación o por concesión, en que en la rescisión del contrato, en la interrupción de la obra o en casos similares, fácilmente se puede incurrir en abuso por parte de la autoridad administrativa. Y, por último, se afirma que el abuso del Derecho «puede producirse tanto en los actos reglados como en los discrecionales, aunque claro está que con mayor facilidad en los últimos, en todo lo cual radica nuestro punto de vista fundamental», citándose al efecto varias resoluciones de la jurisprudencia francesa que permiten apreciar cómo se ha aplicado la doctrina del abuso del Derecho en el campo administrativo.

Cierra la obra un capítulo dedicado al Derecho español, tanto en el aspecto civil como en el administrativo. En el

primero se recoge la primitiva tendencia del Tribunal Supremo que consagró el principio «qui jure suo utitur neminem laedit», para después ver cómo ha penetrado tal doctrina en la legislación y jurisprudencia, examinándose con todo detalle la doctrina sentada en las Sentencias de 13 de junio de 1942 y, sobre todo, en la de 14 de febrero de 1944, de que fué ponente Castán y en la que, según Alfonso García Valdecasas (en las explicaciones de cátedra en la Universidad de Madrid), con ocasión de juzgar sobre un caso que nada tenía que ver con la doctrina del abuso del derecho, se determinaron los requisitos necesarios para entender que existe abuso de derecho de manera similar a Calvo Sotelo.

Al pasar a examinar la situación en nuestro Derecho administrativo se reconoce que en el estado actual de nuestra legislación no hay términos hábiles para que se sancionen los posibles

abusos de derecho que la Administración cometa, dado que la finalidad del recurso contencioso-administrativo es la defensa del Derecho subjetivo, que debe estar concretamente protegido por una ley, reglamento u otro precepto administrativo, si bien dentro del régimen local de lo contencioso, al establecer el recurso objetivo la situación es distinta, «mas tampoco esto es suficiente, ya que los casos de abuso implican motivos distintos de los que el artículo citado se refiere al art. 223 de la L. M.) señala como válidos para la apertura del recurso», pero cree que en la Ley de Bases de Administración local de 17 de julio de 1945, en su Base 59, dada su redacción, ofrece mayor amplitud de criterio al sustituir la expresión, a todas luces incorrecta, de «violación material de disposición administrativa» por la de «cualquier otra violación de leyes o disposiciones administrativas».—J. G. P.

ANTONIO MANUEL PEREIRA: *O Direito Administrativo. Doutrina e Jurisprudencia*. J. Reis & Silvas, Lda. Porto, 1948. 570 + VI págs.

En la nota-prólogo dice el autor que en la parte teórica de su obra no hace más que seguir la doctrina administrativa más consagrada, especialmente la nacional, la de F. Vital, M. Caetano y M. Colaço. En la exposición de materias que realiza en 24 capítulos se mantiene fiel al propósito inicial. Unas breves consideraciones doctrinales seguidas del derecho administrativo vigente en la nación vecina, constituye el principio común de todos los capítulos.

Los tres primeros pueden considerarse como de introducción. En ellos se estudia el concepto del Derecho, su división y la del Derecho objetivo; la teoría general de las personas colectivas y el Estado, su definición, fines, actividades y funciones.

Si el ejercicio de las funciones consiste en la realización de actos jurídicos, y si el acto administrativo es una categoría del acto jurídico, por medio del cual se manifiesta esencial y principalmente una de las funciones

del Estado, la función administrativa, justificase la exposición de esta materia en los tres capítulos siguientes, en los que no hace más que resumir la doctrina de Colaço, Bonnard y Caetano, en especial, concordándola y contrastándola con el derecho positivo.

En el séptimo de los capítulos se transcribe la definición que de Administración da el profesor Rocha Saraiva, y las clasificaciones más usuales de aquella.

En los siguientes, consagrados a los «Corpos Administrativos», el estudio es más extenso; se plantea la polémica sobre el origen del concejo; se analiza la peculiaridad del régimen portugués de Administración Municipal, el procedimiento de selección del presidente de la Cámara y de los Vereadores, el régimen especial de Lisboa y Oporto, los administradores de los barrios, órganos consultivos y servicios técnicos municipales.

A los agentes y autoridades administrativos se dedica el capítulo nove-

no; en él se hace referencia a la diversidad terminológica de la doctrina, se trasladan las definiciones de Bonnard, Duguit, Nézard, etc.; se expone la clasificación de Caetano —gobernantes y agentes— y los modos de reclutamiento.

En el capítulo siguiente se exponen las categorías —tres— y clases —tres— de funcionarios administrativos; la selección por el sistema de concurso establecido por el Código administrativo, el nombramiento, toma de posesión, ejercicio de funciones, deberes, competencia, derechos, los vencimientos (ventajas que las leyes autorizan para la remuneración de las diversas funciones públicas), jubilaciones y clases pasivas (aposentação), licencias, responsabilidad y sus clases (con especial referencia a la Administrativa, estudiándose el proceso disciplinario), ascensos y, por último, la garantía establecida en favor de determinados funcionarios de no ser perseguidos civil o criminalmente sino mediante autorización del gobierno (la previa autorización). Esta segunda parte, dedicada a los funcionarios, es muy completa en cuanto a la exposición del derecho positivo, al punto de que en algunas de las cuestiones apenas existen referencias doctrinales y en otras es prolija en detalles. El conocimiento, pues, del régimen legal de los funcionarios portugueses puede estudiarse en esta obra, aunque el orden seguido en la exposición de materias no constituya, a nuestro parecer una acertada sistemática.

En un extenso capítulo, el diecisiete, se estudian las bases de la organización administrativa portuguesa. Después de una breve referencia histórica, desde la Edad Media al siglo XIX, expone con detalle las reformas de M. da Silveira en 1832, la de la Ley de 18 de julio de 1835, del Código de 1836 (del que fué autor el administrativista O. J. de Oliveira), Código de 18 de marzo de 1842, las de los de 26 de junio de 1867, 21 de junio de 1870, 6 de mayo de 1878, 17 de junio de 1886, 2 de mayo de 1895, 4 de mayo de 1896 y 21 de junio de 1900. La causa no era otra que la falta de continuidad en la acción gubernativa, el turno de partidos sin unidad respecto de los principios básicos originaba que

la obra de unos fuera destejida por otros. Basta recordar a este propósito la evolución contemporánea de nuestro Régimen local (vid. A. Posada, *Evolución legislativa del Régimen local*, Madrid, 1910, y la documentación presentada por Maura en ocasión de su proyecto de Ley de Administración Local) para apreciar los motivos de la inestabilidad del portugués. Bajo la República continuaron las tentativas de codificación (proyecto de 1911, Leyes de 1913 y 1916). Por último, la organización vigente establecida por el Código de 1940, según el cual la división administrativa comprende: Provincias (once), distritos (divididos en tres órdenes, de 1.ª Lisboa y Oporto), Concejos clasificados en Urbanos y Rurales (Urbanos los que tengan su sede en ciudades de más de 25.000 habitantes, o de 20.000 si son capital de provincia, si la población de la sede es, por lo menos, la cuarta parte de la del Concejo; los rurales son los que no alcanzan dicho número de habitantes) y Feligresías también clasificadas en tres órdenes (de 1.ª las de Lisboa, Oporto y las que tengan un mínimo de 5.000 habitantes; de 2.ª las de menos de 5.000 y más de 3.000, y de 3.ª las restantes). Considera no muy feliz la división provincial por obedecer a un criterio científico.

En el siguiente, bajo el epígrafe de «Elecciones», se exponen las doctrinas sobre la elección de las personas que han de servir los órganos de las entidades públicas, personas que deben votar y sistemas, el régimen de los electores y condiciones de elegibilidad en el Derecho portugués, sistemas electorales y de los adaptados en Portugal, y, finalmente, el sistema vigente para la designación de los miembros de los llamados Corpos Administrativos: Juntas de Freguesía (pertenece exclusivamente a las familias), Consejos Municipales (presidente de la Cámara y representantes de las Juntas de Freguesía, Misericordias, Orden y Sindicatos Nacionais, Casas de Pescadores, Gremios, Organismos Corporativos de entidades patronales y Gremio da Lavoura) y Cámara Municipal (elección de Vareadores); Consejo Provincial (procuradores de las Cámaras Municipales de la provincia, representantes

de las personas colectivas de utilidad pública administrativa, dos elegidos por el Senado de cada Universidad existente en la provincia, uno elegido por los centros de enseñanza media y técnica y los directores de los distritos escolares) y Juntas de la Provincia (Presidente y Vicepresidente, que lo serán también del Consejo, y tres vocales elegidos por éste entre sus procuradores).

Los capítulos diecinueve y veinte se dedican a los contratos. El primero a la teoría general. Bajo los correspondientes epígrafes se expone la noción de los contratos y elementos intrínsecos, formación y conclusión, especies, efectos, cumplimiento, rescisión por mutuo acuerdo y por voluntad unilateral de una de las partes, transmisibilidad de los derechos y obligaciones, efectos particulares y la falta de ejecución. En cuanto a los administrativos, abordados con brevedad, hace referencias a Duguít, Jeze, F. de Velasco y Caetano.

El servicio público, la concesión y el dominio, se desarrollan en los dos capítulos siguientes, manteniéndose el autor en el propósito de resumir la doctrina y detenerse más en la exposición del derecho positivo.

La defensa de la legalidad de los actos administrativos es estudiada en el siguiente; con Fezas Vital considera que las garantías pueden ser políticas y constitucionales (libertad individual, gobierno parlamentario y derecho de resistencia individual), administrativas (recursos gratuitos —reposición— y recursos jerárquicos), y jurisdiccionales (la garantía del acto en sus dos clases de elementos, materiales y formales). Refiere también las consideraciones de Carré de Malberg respecto a la situación del individuo en el Estado policía, Estado de derecho y en el Estado legal.

El último de los capítulos trata de lo contencioso-administrativo. Sumariamente expone el régimen extranjero y portugués sobre el órgano jurisdiccional, condiciones que han de concu-

rrir para la admisión del recurso y la naturaleza jurídica y efectos de la decisión; la distribución de competencias entre los Tribunales ordinarios y administrativos. El recurso es admisible contra las deliberaciones y decisiones definitivas y ejecutorias de la Administración viciadas de incompetencia, exceso de poder y violación de ley, reglamento o contrato administrativo; las cuestiones sobre interpretación, validez y ejecución de los contratos administrativos, cuestiones sobre indemnización de daños y perjuicios causados por actos ilícitos de la Administración y las referentes a la administración y policía de los bienes del dominio público. Se excluyen los actos y decisiones del poder legislativo, los del poder ejecutivo y de cualquier autoridad cuando ejerzan facultades discrecionales dentro de su objeto y fin, o cuando actúen por delegación del Legislativo o sean referentes a actos de carácter diplomático o de clemencia, y las cuestiones privativas de la jurisdicción civil y militar, del contencioso fiscal y de las contribuciones e impuestos. Después se expone el desarrollo de lo contencioso-administrativo bajo la Monarquía, durante el liberalismo y bajo la República. La organización actual está basada en un Consejo supremo y una Auditoría administrativa en cada distrito judicial. Con su competencia específica y organización peculiar, el Consejo del Imperio Colonial, los Tribunales del Contencioso de Contribuciones e Impuestos, los Tribunales del Contencioso Fiscal, los Tribunales del Contencioso fiscal aduanero y el Tribunal de Cuentas. Se exponen la organización y funciones del Tribunal Supremo Administrativo y de las Auditorías, competencia y procedimiento..., y, finalmente, la resolución de conflictos mediante el Tribunal de este nombre.

En la última parte de la obra (páginas 519 a 570) se recogen algunas decisiones del Tribunal Administrativo y un resumen de jurisprudencia sobre algunas de las materias estudiadas.— E. S. G.

P. MARÍN PÉREZ: *El Derecho Privado en el pensamiento de José Antonio*. Madrid, 1949. 34 págs.

Al iniciar el nuevo curso en la Academia de San Raimundo de Peñafort, Marín Pérez, titular de la cátedra de Derecho civil de la misma y profesor adjunto de la disciplina en la Universidad Central, ha elegido como tema de su discurso de apertura «El Derecho Privado en el pensamiento de José Antonio».

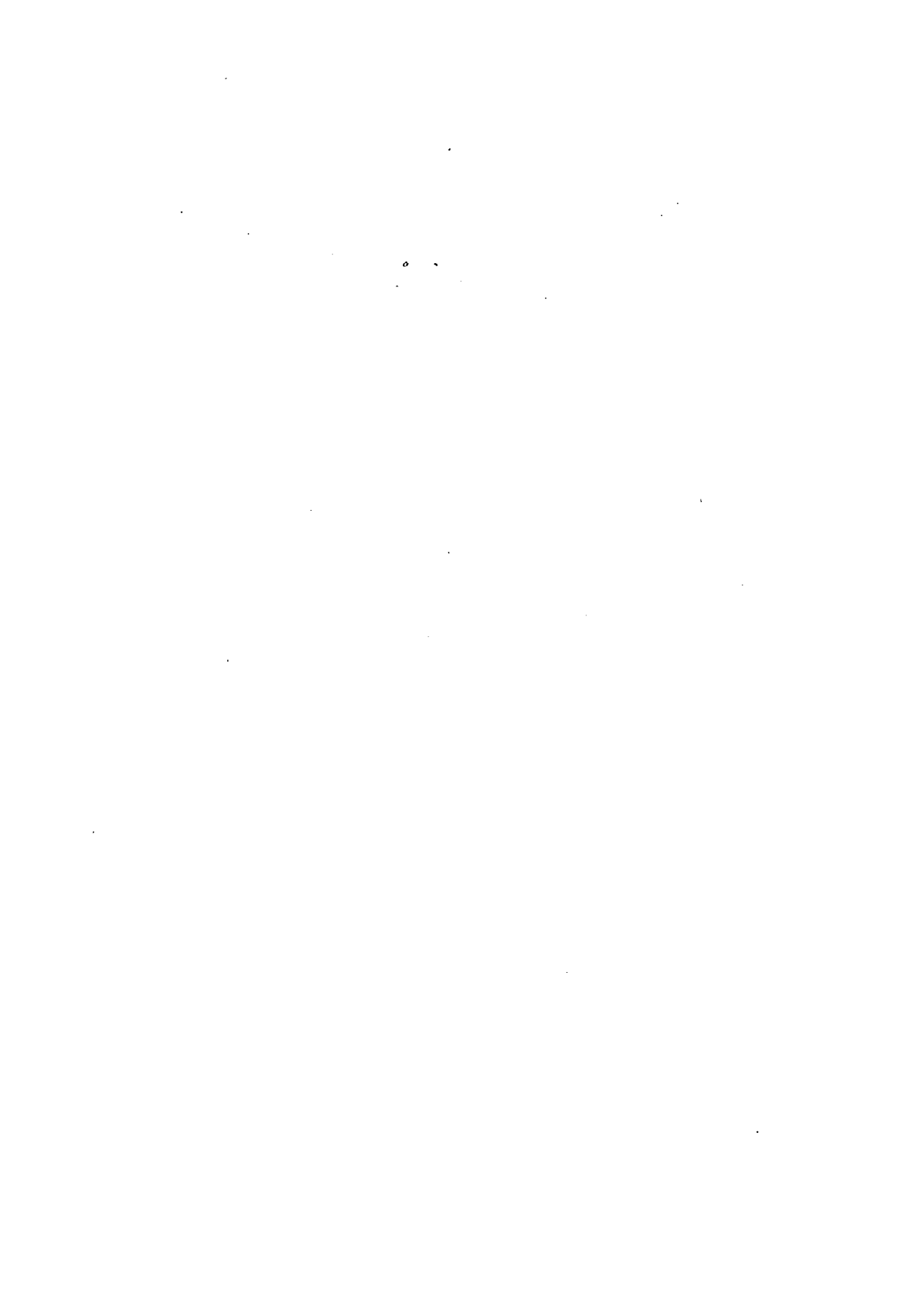
Publicado en un folleto llega hoy a nuestras manos esta interesante disertación sobre un aspecto de la obra del Fundador de la Falange, inexplicablemente desatendido hasta ahora, si se considera que un intento de solución satisfactoria de los problemas políticos a la luz de cualquier ideología digna de este nombre no puede por menos de extenderse a zonas exteriores, a lo que suele denominarse «la política» en un sentido tan estricto como vago del término. Pero no por hallarse fuera son estas zonas extrañas, y menos para el jurista que se siente llamado a formular un programa de Gobierno, y al que ha de salirle inmediatamente al paso la consideración de la función social de una serie de instituciones propias del Derecho que viene llamándose privado. Renuncia el conferenciante a inquirir el concepto que del mismo tiene José Antonio, para exponer sucintamente la postura ante el derecho foral; pasaje en el que Marín Pérez se-

ñala el desacuerdo con el profesor De Castro.

Al ocuparse de los problemas relativos a cada una de las partes del Derecho privado, a la precisa cita de los textos —«desiderata» en los discursos del fundador de la Falange— va haciendo corresponder las cristalizaciones prácticas, sobre todo en el Código civil italiano de 1942, sin olvidarse tampoco de lo que es ya realidad en nuestra patria gracias a modernos preceptos legislativos.

La revista de estos problemas se extiende a la persona, la propiedad y los derechos reales, el derecho de obligaciones, la familia y las sucesiones, haciendo ante cada uno de estos núcleos de cuestiones el alto necesario para el enjuiciamiento de la postura que recoge y que va verificando con todos los elementos que le proporcionan la doctrina propia y ajena y las normas positivas, tanto españolas como extranjeras. Todo ello con buen acopio de referencias que justifica plenamente la ulterior publicación en forma de folleto.

Concluye éste con algunas alusiones al Derecho mercantil, centradas sobre los Bancos y la Sociedad Anónima, y encabezadas con sendos textos de José Antonio suficientemente precisos y claros para no requerir otra apostilla.— M. S.



# REVISTA DE REVISTAS

