

ARIÑO ORTIZ, G.: *Las tarifas de los servicios públicos. Poder tarifario, poder de tasación y control judicial*. Instituto García Oviedo. Universidad de Sevilla, 1976.

Enfrentarse con un tema de «tarifas» de servicios públicos, procediendo de un campo que se limita a satisfacerlas obedientemente, es una singular singladura llena de riesgos y que provoca deseos constantes de ejercer el «derecho al abandono», la toalla del púgil. Pero el libro me ha llamado la atención porque, de una parte, al autor—aunque no le conozca personalmente—le he leído y recensionado otra vez en estas páginas, y, de otra, el haber intervenido en la elevación de cierta tarifa de servicio público en mis primeros contactos con la Administración eran motivos más que suficientes para leerme el libro y luego sentir la tentación de recensionarlo.

Se hace curioso destacar cómo la ciencia jurídica administrativa está reaccionando con bastante más frecuencia que antes frente a lo que podría llamarse «abuso del poder», o lo que en términos privados denominaríamos «abuso del derecho». Desmontado el viejo tinglado del «acto discrecional» y establecido el recurso contencioso-administrativo, aún quedan escondidos en los amplios pliegues del manto que cubre la estatua ecuestre de la Administración viejos privilegios, amplias potestades e injusticias notorias. El viejo poder feudal en el esquema señor-vasallo vuelve a plantearse en las relaciones Administración-ciudadano. La llamada «institucionalización del poder» no acaba de penetrar en la rígida y escayolada figura del funcionario, que sigue pensando en que es propietario del poder más que agente del mismo. Sus derechos—como dice FERNÁNDEZ MIRANDA—no son originarios, sino adventicios.

Una de estas muestras de falta de recepción de lo que es y puede ser la idea del poder es el campo de las tarifas, que el autor estudia monográficamente con profundidad, precisión, sentido panorámico y con la asepsia que todo trabajo jurídico precisa. Sirva como ejemplo de lo que digo alguna de las frases que el autor plasma en su estudio introductivo: «Para un jurista esto no puede dejar de resultar sorprendente y un tanto escandaloso, pues tiene entendido que la gestión de los intereses públicos no puede ser nunca una especie de "chalanceo" o de acuerdo entre amigos, sino que tiene necesariamente que someterse a normas y cauces jurídicos que sean garantías al mismo tiempo del Estado y de la sociedad.» Por otra parte—continúa el autor—, uno cree haber aprendido que en la formulación tradicional las tarifas son el necesario elemento de una concesión, esto es, de una relación bilateral, en la que se materializaba y concretaba uno de los términos de la contraprestación: eran la esencial fuente de ingresos del concesionario, que la Administración le otorgaba como contraprestación a un servicio prestado.

El autor confiesa que el estudio que trata de realizar es algo que puede ser un complemento de la naturaleza y problemas jurídicos que ofrecen en su regulación las tarifas. Se trata de estudiar el «poder tarifario» en sí mismo o potestad de la Administración para fijar una u otra tarifa. Para

ello distingue en su exposición estos tres puntos básicos: el poder tarifario, poder de tasación y control judicial, agregándose un apartado especial sobre la naturaleza de la tarifa. La obra, cuidada y bien presentada, lleva un sumario inicial y cuatro fundamentales índices: de legislación, de jurisprudencia, de otras fuentes y de autores. No lleva índice conceptual, pero sí muchas notas a pie de página con amplia bibliografía.

A) *El poder tarifario*.—El autor en su primer capítulo hace un alarde de concisión histórica para enfrentar los dos grandes sistemas en orden a las tarifas: la tarifa como elemento contractual, su crisis y el poder tarifario unilateral a cargo de la Administración. Sus reflejos son estudiados en los distintos servicios públicos, pero concretamente en ferrocarriles, gas, electricidad, abastecimiento de agua, etc. Frente a los principios en los que se basaba el planteamiento financiero de la concesión en el siglo XIX (tarifa suficiente, intangibilidad de las tarifas pactadas y riesgo y ventura del concesionario) surgen los del siglo XX (tarifa dirigida, potestad tarifaria discrecional y cobertura suficiente).

B) *Poder de tasación*.—Al enfrentar conceptos se plasman diferencias y se dibujan naturalezas. El poder tarifario no es más que una potestad sobre algo propio, sobre un ámbito interno, doméstico. Es una potestad normal y ordinaria, habitual y de ejercicio continuado y permanente. La potestad de tasación es excepcional, transitoria, de carácter coyuntural (no permanente) y siempre de interpretación restrictiva. Sobre estas bases diferenciales el autor va desglosando el problema de la habilitación legal, el régimen indemnizatorio y el principio de la irrevisabilidad de los precios tasados frente a la normal revisión de tarifas.

C) *Control judicial*.—El autor va recorriendo la época clásica de contractualización de la tarifa, con su consiguiente principio de «no revisión judicial», como consecuencia de un contrato libremente pactado, pasando luego al momento en que se configura normativamente el poder tarifario unilateral, pero en el que también se deniega la revisión judicial basándose en que se trata de actos de intervención económica o de potestades discrecionales. La Ley de lo Contencioso abre brecha en esa posibilidad, aunque su efectividad es nula, pues la autorización o denegación de revisión se basa en algunos casos en un Decreto-ley y en otros en la calificación de actos políticos o de soberanía, aunque el autor cita algunas sentencias en que puede apoyarse. Aboga, por último, por el montaje a través de alguna Sala especial del Tribunal Supremo de un control judicial de la acción económica.

En un capítulo aparte se estudia, como antes apuntamos, la naturaleza jurídica y económica de la tarifa, planteándose la disyuntiva de si es precio o tasa; igualmente se afrontan los problemas de la titularidad del poder tarifario, la revisión de tarifas y la fijación de las mismas en su proyección de norma o de simple acto.

JOSÉ MARÍA CHICO Y ORTIZ

CARCELLER FERNÁNDEZ, A.: *Instituciones de Derecho urbanístico*. Editorial Montecorvo, S. A. Madrid, 1977.

A la ya muy numerosa bibliografía española sobre la materia urbanística viene a unirse ahora este trabajo de un autor especialista en esos temas y, por supuesto, hombre sobradamente conocido por sus publicaciones de estudios muy similares al presente. En suma, estamos ante una obra del

llamado Derecho urbanístico, y de la que es autor un especialista en urbanismo, un urbanista.

Para intentar centrar la esencia de la publicación acudo al prólogo o explicación motivada del autor. Dice que se trata de una obra de carácter «elemental» como su denominación indica. Que está basada en los apuntes utilizados para impartir enseñanzas en la Universidad de Barcelona y en la Delegación de Estudios de Administración Local, y que está destinada a los funcionarios de la Administración local. De esas tres afirmaciones—un, dos, tres, responda otra vez—, creo que solamente una de ellas puede ser cierta: la segunda. Una sola respuesta acertada. Las otras dos me ofrecen reparos. No creo que se trate de una obra de carácter elemental. Leída despacio se descubre en ella el conocimiento pleno que el autor tiene de la materia, lo cual inevitablemente se refleja en diversos pasajes que hacen olvidar el título que modestamente el autor ha elegido para vestir a su trabajo. Los epítomes, los apuntes, las instituciones, los compendios, etcétera, muchas veces encubren—como en esta ocasión—trabajos de mayor trascendencia. Tampoco estoy de acuerdo con que el destinatario sean los funcionarios de la Administración local, pues el urbanismo hoy día—no sé si afortunada o desgraciadamente—afecta a tantas esferas que muchos son—aparte de esos funcionarios—los que necesitan de estos conocimientos para hacerse una idea general de lo que es y significa el urbanismo.

Precisamente por rechazar esas dos aseveraciones del autor es por lo que intento calificar a esta obra como de inevitable apoyatura para poder pasearse con cierta seguridad por el campo del urbanismo. El que entra en ese campo—por la gran complejidad que lleva consigo, por el excesivo tecnicismo que la norma contiene, por las alteraciones que supone a principios que parecían inmutables y por la ausencia de una juridicidad imprescindible—se encuentra como lisiado, inválido, tarado y necesita la mayor parte de las veces de esta especie de muletas que estudios como el presente representan.

La obra, ajustada con más o menos rigurosidad a un temario de ingreso a puestos de la Administración, está estructurada en siete títulos, que a su vez están divididos en capítulos. Cada capítulo lleva en su comienzo una bibliografía muy completa sobre las materias tratadas, aparte de las notas que complementan el texto. Contiene unas claves de abreviaturas empleadas, una bibliografía general y un índice, sumarial y general. Ajustándonos a las materias contenidas en cada título, dividiremos esta recensión en tantas partes como capítulos.

A) *Urbanismo y Derecho*.—Fundamentalmente se trata en este título de los conceptos y objeto de lo que ha dado en llamarse Derecho urbanístico, así como de la evolución histórica y de la legislación vigente. El autor parte de un concepto centrado en el Derecho español, diciendo que «es el conjunto de normas jurídicas que estructuran una rama de la Administración pública, y, por sí mismas o a través del planeamiento que regulan, definen el contenido de la propiedad según su calificación urbanística y disciplinan la actividad administrativa encaminada a la urbanización y la edificación». Si el Derecho urbanístico es lo dicho, el objeto del mismo es el urbanismo, que se ocupa de «la ordenación y desarrollo de la ciudad», aunque en su proyección actual se ensancha su actuación, corriendo el riesgo—como dice el autor—de confundirse con la planificación económica y social.

Después de señalar diferencias entre urbanismo, ordenación del territorio y urbanización, pasa el autor a señalar un bosquejo histórico de nuestra legislación, que se inicia en el siglo pasado a través de unas normas sobre ensanche y reforma interior de poblaciones. La culminación de todo ello cristaliza en la Ley del Suelo del año 1956, sus sucesivas reformas, has-

ta llegar al actual Texto Refundido vigente y la legislación complementaria que ha quedado en vigor. Su examen se hace con precisión y claridad.

B) *Organización de la Administración urbanística*.—Entiendo que la exposición que el autor hace de la materia es lo suficientemente clara, sistemática y crítica para que el no iniciado sepa desde su origen las dificultades y los consiguientes retoques que este problema fundamental ha presentado. Si fundamental es la promulgación de una ley, también lo es la fase de aplicación de la misma, señalando la competencia de los órganos que deben asumir tal función. El autor divide la materia en dos grandes capítulos, destinado el primero a explicar la estructura orgánica general de la Administración urbanística (estatal, periférica, local, etc.) y la propia de los grandes conjuntos urbanos.

C) *Planeamiento*.—Es quizá la parte más amplia de la obra, y ello resulta lógico teniendo en cuenta que la ley en sus dos terceras partes está destinada a reglamentar el Plan Urbanístico. Se define éste diciendo que es «un acto del Poder público que ordena el territorio, estableciendo previsiones sobre el emplazamiento de los centros de producción y de residencia; regula la ordenación y utilización del suelo urbano para su destino público y privado, y al hacerlo define el contenido del derecho de propiedad y programa el desarrollo de la gestión urbanística». El autor parece aceptar la tesis de que se trata de «un acto administrativo general», productor de normas jurídicas objetivas.

Cuatro capítulos sirven para exponer las diferentes clases de planes y las situaciones que de ello se derivan. De ahí que se estudien los llamados Planes de Ordenación Territorial, los Planes Urbanísticos Municipales, la situación de los Municipios sin Plan y las Planes especiales. En forma diferenciada se estudia la formación de los Planes Municipales y su aprobación, para luego genéricamente exponer dos materias fundamentales en los Planes, cuales son la vigencia, modificación y revisión, así como los efectos peculiares que siguen a la aprobación de los Planes. Particular examen se hace de una clase de Planes que no entran, por así decirlo, en la estructura general de los mismos, sino que se trata de Planes de iniciativa particular y su reflejo en el tema de las urbanizaciones particulares.

D) *Régimen del suelo*.—La parte más llena de problemas, por esa alteración sufrida en la nueva legislación, es la que el autor estudia bajo el genérico nombre antes dicho. En ella se trata de una cuestión previa de la que depende luego toda la eficacia de los Planes. Me estoy refiriendo a la clasificación del suelo, que en su nueva terminología y en su complejidad actual puede generar serios problemas de adaptación en el conjunto de una legislación que a lo más que llegó a distinguir fue el suelo rústico del urbano, haciendo una especial concesión al concepto de solar.

El Patrimonio Municipal del Suelo (sueños vanos y ángeles curiosos, como diría Camilo José Cela), las parcelaciones y reparcelaciones y la problemática de la expropiación forzosa son los tres temas fundamentales que completan el régimen del suelo.

E) *Urbanización*.—La gran eficacia que puede suponer el planeamiento necesita una segunda fase constituida por la ejecución de los Planes, siendo tres los que reconoce la ley: sistema de compensación, sistema de cooperación y sistema de expropiación, aparte de lo que en la actual legislación se reconoce como urbanismo concertado. Bien. De todas estas materias, con una introducción general de principios, el autor trata adecuadamente.

F) *Edificación*.—Respondiendo a un tema vivo dentro de la Ley del Suelo, el autor expone la problemática de la edificación forzosa enlazada con el Registro Municipal de Solares, pero también añade el estudio de dos

temas fundamentales que responden a la idea del fomento de la edificación y la vigilancia o policía de la edificación. Dentro del primero están las figuras de la cesión de terrenos y de la constitución de derechos de superficie, derecho este último con ciertas modificaciones legislativas últimas poco acertadas. En el segundo aparece el debatido problema de la licencia para la edificación y las consecuencias que se derivan de su falta, nulidad, illicitud, etc.

G) *Otras normas urbanísticas.*—La obra concluye con este título, en el cual se agrupan tres materias: la referente al aspecto económico del planeamiento, la que trata de los recursos y acciones y la que aborda el problema de la incidencia de cierta legislación «sectorial», como es la de centros y zonas turísticas, la de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y la del Patrimonio Histórico-Artístico.

JOSÉ MARÍA CHICO Y ORTIZ

MUÑOZ MACHADO, S.: *Expropiación y jurisdicción*. Instituto de Estudios Administrativos. Cuadernos de Administración Pública. Madrid, 1976.

La idea de la institucionalización del poder normalmente no ha penetrado dentro del ámbito de la mentalidad del funcionario español y cada «jefe, jefecillo o jefazo» sigue creyendo que el poder es suyo y que no es él el que debe servir al poder. La formación administrativa del funcionario español deja mucho que desear en cuanto al fondo, de ahí que al mismo podría serle muy bien aplicado el axioma de que a mayor cultura, el derecho que le corresponde es menor, y a menor cultura, el derecho es mayor. En el primer caso todo ello tiene su base en el respeto de los demás, y en el segundo, al no respetarse o conocerse el derecho que puede corresponder a otros, el nuestro se agranda considerablemente. Si por ósmosis el poder estatal se transmite al funcionario, la mezcla resulta explosiva.

Una muestra de esta idea por mí caricaturizada es la base de que parte el presente libro o ensayo o estudio monográfico. ¿Por qué—se pregunta el autor—los bienes y derechos de los particulares que van a ser sacrificados por causa de utilidad pública o social en virtud de un acuerdo no se permite que el mismo sea revisable en sede jurisdiccional? Es curioso que la inclusión o no de los bienes expropiables es acto «firme», sin posibilidad de revisión, como se puede ver al estudiar los artículos 22, 3, y 126, 1, de la Ley de Expropiación vigente, siendo reiterado este principio hasta la saciedad por la jurisprudencia que se ha manifestado sobre el mismo.

El autor de esta obra se encuentra sorprendido—y de ahí el motivo de su estudio—, pues como dice acertadamente: «Ciertamente, tal prescripción resulta, cuando menos, sorprendente en una ley que ha pretendido ofrecer las máximas garantías al expropiado; al menos resulta extraño que la ley permita con la mayor amplitud que el particular le discuta a la Administración ante la jurisdicción contenciosa el precio que ha acordado entregarle a cambio del bien expropiado, y que, por el contrario, no admita disputas respecto de la decisión de expropiar que contiene el acuerdo de necesidad de ocupación.»

Para un breve comentario del contenido de la obra se hace preciso escindirla en esa serie de partes que el autor emplea para su redacción: la actualidad legislativa, la proyección histórica y las consideraciones finales del autor. La obra va precedida de una introducción de la que hemos toma-

do algunos de los párrafos iniciales, seguida de un índice sistemático, faltando, como en muchas otras, un índice de conceptos y de autores y obras empleadas bibliográficamente.

A) *La actualidad legislativa*.—Frente al acuerdo administrativo de ocupación el autor va señalando, conforme a la legislación vigente, las diversas garantías jurisdiccionales que asisten al particular, y que pueden concretarse en los interdictos de retener y recobrar, la reclamación ante la jurisdicción contencioso-administrativa cuando en el desarrollo del expediente se hubiese incurrido en vicio sustancial de forma o en la violación u omisión de los preceptos de la Ley de Expropiación (art. 126, 3.º), el derecho a indemnización del justo precio y el derecho de reversión (art. 54), aparte de la oposición dentro del plazo marcado por la información y el recurso de alzada frente a la decisión del Gobernador (art. 22, 3), pero todo ello queda al margen del posible recurso frente al acuerdo de necesidad de ocupación, que ni legal ni jurisprudencialmente se admite. El autor estudia en este punto diversas sentencias.

B) *Proyección histórica*.—El estudio histórico de la cuestión ofrece un amplio panorama centrado en la época decimonónica, que arranca de la aprobación de la primera Ley de 1836, en la que no ejercen competencias los Jueces ordinarios, ni la aún no creada jurisdicción contencioso-administrativa. En el año 1845, al entrar en vigor la jurisdicción contenciosa, parecía que iba a variar la situación anterior, cosa que no sucede. El tercer paso lo ofrece el Reglamento de 1853, con el que las cosas comienzan a cambiar un poco, dejando la jurisdicción contenciosa el problema de fondo y ocupándose sólo del de la forma. En los periodos 1868-1877 se instaura la fase «jurídica», otorgando al Juez una intervención en dicha fase, aunque los términos de impugnación del acuerdo de necesidad de ocupación siguen siendo los mismos que quedaron establecidos por la implantación del Reglamento de 1853 y su interpretación jurisprudencial. La Ley de 1879, por último, admite el juego de interdictos y la reclamación posterior, pero vendrá a imponerse por vía jurisprudencial la doctrina de que el acuerdo de necesidad de ocupación es incontrolable por ser por su naturaleza «un acto discrecional».

C) *Consideraciones finales*.—Para el autor, que dibuja a través de la Ley de lo Contencioso la desaparición del concepto de discrecionalidad, la denegación de los recursos habrá de basarse hoy día en la letra de la ley más que en aquel concepto. No obstante, opina que aún, y a pesar de la idea del justo precio y su posible revisión, se hace necesario habilitar la posibilidad de que sea impugnado en vía contenciosa el acuerdo de necesidad de ocupación, no para que los Tribunales puedan proteger al particular en el caso de que dicho trámite se omita, sino para permitirles examinar la cuestión de fondo y puedan controlar a todos los efectos la decisión administrativa, verificando su adecuación al ordenamiento vigente. Termina el autor su trabajo con un examen de la jurisprudencia reciente y con la alusión a dos normas que permiten un cierto control de esa declaración de necesidad: la Ley de Autopistas de 10 de mayo de 1972 y la Ley del Suelo de 1976 en su artículo 104, en cuanto comportan un contenido mucho más perfilado y concreto del contenido de la decisión.

JOSÉ MARÍA CHICO Y ORTIZ

OLTRA MOLTÓ, E.: *El hijo ilegítimo no natural. Su situación jurídica*. Editorial Montecorvo, S. A. Madrid, 1976.

Creo recordar que cuando hice la recensión muy reciente de un libro sobre filiación legítima de VIDAL FRANCÉS, apuntaba algo así como que la parcela del Derecho de familia había tenido en los últimos tiempos tres o cuatro temas claves: el matrimonio, la adopción, la mujer casada, los hijos ilegítimos y el régimen económico matrimonial. Parte de estos puntos han sido abordados legislativamente y alguno, políticamente hablando, ha recibido el entorchado de un «año internacional».

El tema de la filiación ilegítima debe ser importante. Con escasos márgenes de tiempo han irrumpido en la escena monográfica de trabajos este que comentamos y otro que constituyó el discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia de CÁMARA ALVAREZ ya recensionada. Ambos con la garra suficiente para demostrar que el tema es actual y perentorio. Creo recordar, sin poderlo precisar en este momento, que el Colegio de Abogados de Madrid instituyó un premio para un trabajo sobre la materia. Debe citarse igualmente en este caso como pionero el de MARTÍNEZ RADIO, publicado en el año 1957 en la *Revista de Derecho Privado*, que lanza las primeras ideas reivindicatorias sobre el tema.

Preocupado de regar mi maceta hipotecaria, cada vez más conectada con el Derecho urbanístico, había dejado de lado a estos seres, tan injustamente tratados por nuestra legislación. Al hablar de legislación amplió el término e incluyó en el mismo a la eclesiástica o canónica. Había oído hace años una frase clerical que me había hecho cierta gracia y que respondía a esta pregunta: ¿Por qué los hijos ilegítimos son tan feos? Pues porque —se respondía— se hacen a oscuras, con prisas y generalmente en sitios escondidos. Luego he pensado mucho sobre esta frase, y aunque uno no tiene mucha relación con los «ilegítimos», no les he encontrado tan feos —alguno sí que lo era—, y, de otra parte, pienso que ahora la prisa, la oscuridad y el escondite no creo que sean circunstancias determinantes de esa característica. Desde mi balcón humano comprendo que la frase no es ni piadosa. Desde mi ventana jurídica pienso que, aunque Dios quiso que sólo los tuviera legítimos, ese derecho a «alimentos» es una visión familiar de una España subdesarrollada.

Es comprensible, por tanto, que el autor de esta obra monográfica, doctor en Derecho, se preocupe del problema y lo saque a la luz pública. No sé si las estadísticas arrojan ahora más o menos «hijos de nadie», pero pienso que pueden existir hoy día más facilidades de «fabricación», y eso requiere una mayor atención legislativa que palie el estigma inicial con el que se pretende designarlos. La obra monográfica, en su estructura sistemática, ofrece cuatro grandes partes destinadas a las consideraciones generales o parte general, a los problemas concretos en nuestro Derecho, al Derecho comparado y a una especie de avance de reforma del Código civil. Lleva la obra un prólogo, le sigue una introducción, consta de un índice sistemático, un apéndice en el que se recoge la Ley Italiana de 1975 y un índice bibliográfico y alfabético de gran utilidad. Como otras monografías, carece de índice de materias. En esta última insistencia mía—que ya me va preocupando—los autores me pueden alegar: ¿Pero usted no está diciendo que esto es un trabajo monográfico, para qué quiere entonces el índice de materias si es única la que se trata? Yo ya llevo muchos años de lecturas y estudios de libros y cuando lo digo no es por mí, pues mi radar funciona de maravilla todavía, sino por los que siendo «legos»—que los hay, tantos como hijos ilegítimos—necesitan de muletas para transitar por el libro.

El prólogo es lacónico. Lo firma MANUEL BATLLE. Con todo, se exponen en el mismo las razones justificativas que ha tenido el autor para optar

por el tema. En la introducción el autor viene a resumir la esencia de su tesis. Para OLTRA MOLTO, tres son las coordenadas del posible «status» de los hijos de origen «extramatrimonial» (denominación que no me gusta nada): incorporar a los hijos extramatrimoniales en plenitud de derechos a la familia humana a que por ley natural pertenecen, significando todo ello una disponibilidad de todo lo imprescindible para una vida digna y humana y debiendo gozar de los derechos que a toda persona, por el hecho de serlo, le corresponden.

Las tres claves para resolver la situación pueden ser, según el autor: 1) El doctrinal, cuya frontera no traspasa la aplicación del Derecho. 2) El interpretativo o corrector; y 3) El procedimiento legal reformista. El autor, consciente de estos esquemas y partiendo de las pocas aportaciones sobre la materia, hace un gran ensayo, que ha de ser pauta para posibles y deseadas reformas sobre la materia.

A) *Teoría general.*—Es lógico que para introducir al lector en materia, y sobre todo si se trata de un estudio monográfico, se hace preciso que se enfoque el tema desde la lejana frontera de la parte general. Hay que partir de conceptos previos, como pueden ser la filiación y su tratamiento jurídico y sus clasificaciones, para poder luego adentrarse en lo que es y supone la llamada «filiación ilegítima *strictu sensu*».

La teoría general no puede prescindir de un apunte histórico con diferentes etapas que arrancan del Derecho romano, pasan por el histórico español y se detienen en el Derecho canónico. La exposición del Derecho vigente en nuestra patria completa lo que podríamos llamar análisis general de problema.

B) *Problemas concretos.*—Es la parte central y más amplia del estudio. En ella el autor nos va a conducir a cuatro o cinco temas de vital importancia en orden a la filiación ilegítima. El primero, por ejemplo, es el de la determinación del concepto de la filiación ilegítima, al cual se llega partiendo de las dos premisas de la inexistencia de matrimonio y la imposibilidad de contraerlo, lo cual obliga a estudiar la teoría de los impedimentos. El segundo tema es el del reconocimiento de la filiación ilegítima, que se aborda estudiando la esencia del reconocimiento y estableciendo la gran premisa de que el mismo es válido siempre, pero tiene limitada su eficacia en dos vertientes: por exigirse forma documental y por el choque con las normas que determinan la legitimidad de los hijos. Conexos van los temas de la investigación de la paternidad y maternidad de los hijos ilegítimos no naturales.

Después de estos dos temas cruciales el autor va a plantear y estudiar lo que puede ser el contenido del estado de hijo ilegítimo no natural, y para ello va examinando una serie de puntos que se inician con el de los apellidos y terminan con el del derecho hereditario, pasando por la nacionalidad, patria potestad, tutela, domicilio, matrimonio, alimentos, adopción, derechos que se derivan de la Ley de Arrendamientos Urbanos, seguridad social y acciones. El autor somete a examen esta lista expuesta partiendo de la idea de que el legislador ha tratado de barrer del tapete jurídico las huellas de la relación biológica que estima «manchada», pero el vínculo de sangre es tan fuerte que no puede quedar borrado totalmente.

Por último, el examen de dos materias interesantes va a cerrar esta segunda parte del trabajo. Me refiero al problema de la legislación del Registro Civil en relación con la filiación ilegítima, las contradicciones o fricciones existentes y los avances logrados en este punto. De otra parte la proyección internacional e interregional del problema abre cauces para que ambas pretensiones tengan contestación en el trabajo del autor.

C) *Derecho comparado.*—Fundamentalmente, este capítulo, o parte de la obra (porque las partes se dividen luego en capítulos), podríamos cali-

ficarlo como de «contraste», ya que una vez expuesto nuestro sistema se ofrece el comparado precisamente para eso: para compararlo. Se circunscribe la exposición al Derecho francés, en el cual resplandece la Ley de 3 de enero de 1972; el Derecho italiano, con sus denominaciones típicas; el Derecho germánico, representado por el alemán y el suizo, y el Derecho anglosajón, con el inglés y el de Estados Unidos. Igualmente se estudia el tema en Hispanoamérica y en los países socialistas, así como a través de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 10 de diciembre de 1948 en la Asamblea de las Naciones Unidas, con su proclamación de igualdad de protección social para «todos los niños, nacidos del matrimonio o fuera del matrimonio».

D) *Apuntes para una reforma del Derecho español*.—El autor sintetiza en tres principios—que luego proyecta y desarrolla—su postura en este punto: a) El hijo ilegítimo no natural tiene derecho a un *status filii*, siendo anticonstitucional el régimen del Código civil. b) No tiene derecho a un *status familiae*, pudiendo penetrar en la familia legítima siempre que no haya perjuicio para ésta. c) Las diferencias entre los derechos que en un caso o en otro tendrá son problemas de límites.

JOSÉ MARÍA CHICO Y ORTIZ

UNIVERSIDADES DE SALAMANCA Y VALLADOLID. CÁTEDRAS DE DERECHO CIVIL: *Jornadas Italo-Españolas de Derecho agrario*. Valladolid, 1976.

El grueso volumen, que se acerca a las seiscientas páginas y que recoge fundamentalmente todas las ponencias y comunicaciones que se presentaron en las «Jornadas italo-españolas de Derecho agrario», y que se celebraron los días 5 al 9 de noviembre de 1972, me llega ahora para su recensión, y me apresuro a «despachar este toro» lo más rápidamente posible para que no pierda más actualidad, aunque mi deseo, bien es verdad, sería lograr una «buena faena» y no la de trámite.

Se hace muy difícil para mí enfrentarme con un Derecho agrario que apenas conozco, y del cual sólo flecos, residuos o consecuencias se me han cruzado en el camino de mi profesión: concentraciones, colonizaciones, etcétera. No debe ser fácil el tema, pues de lo contrario pienso que el mismo estaría resuelto o en vías de resolución, políticamente hablando. Contemplando la Historia de España no acierta uno a pronunciarse sobre si nuestro país es agrícola o industrial, o no es nada de las dos cosas. Euforias turísticas hicieron este suelo «diferente». Republicanamente hablando, no puede uno prescindir de la reforma agraria. En la época franquista el signo que ha mediatizado a España—aparte el maná turístico—es el intento —y a veces el logro—de una España industrial.

Un hombre que nace en plena meseta castellana, a un tiro de piedra de la Tierra de Campos o campos de tierra, como dijera PÉREZ DE AYALA, debería en este momento saber decir la palabra justa, el adecuado término que pudiese apoyar el tema agrario. Pero a mí el paisaje despoblado, sin árboles y con horizonte visible, me pone nostálgico, solo con mi verdad, pisando el surco del arado y con los ojos empequeñecidos, como si estuviera contemplando el mar. El recuento de políticas ministeriales agrarias de una cuarentena de años hacia acá no conduce a nada. Los blancos han quedado sin dianas y los pueblos sin gente. Se vende el campo. Cada vez que retorno al abrazo de la raíz de mi tronco, contemplo un adobe menos y una ruina más... y menos gente. En los núcleos urbanos e industriales

encuentro a mis paisanos con coche, con televisión, con nevera y con contaminación. Viven ilusionados con su «renta per capita». Los surcos de la tierra de su pueblo sólo les interesa para cuando las ruedas de su coche los marquen en sus vacaciones... Sin brazos que siembren y trabajen la tierra, sin manos que juntas pidan en oración la lluvia o el sol, sin árboles que protejan el paisaje, sin casas campesinas que brinden mínimos de comodidad, sin comunicaciones, sin adelantos, sin salarios, sin posibilidades..., es muy difícil el logro de ese retorno a la raíz del campo.

Si los políticos han logrado que lo urbano venza sobre lo rústico, los juristas parece que vuelven la cabeza serenamente hacia lo rústico. Una muestra de ello son estas «Jornadas italo-españolas», en las que se dieron cita un buen ramillete de hombres de las dos naciones, preocupados seriamente por los problemas cruciales de la legislación agraria. JOSÉ LUIS DE LOS MOZOS, en esa doble vertiente de lo agrario y de lo urbano, viene en esta ocasión a decirnos la razón de las Jornadas: establecer una mayor vinculación del Derecho agrario con la Universidad, precisamente en un momento en que en España el proceso legislativo del Derecho agrario, sin duda alguna, había llegado ya a una gran madurez con la reciente publicación de la Ley de Comarcas y Fincas Mejorables, y como poco después se ha puesto de relieve de forma incontestable, con la publicación del Texto Refundido de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobado por Decreto de 12 de enero de 1973.

Creo, sin embargo, que el problema sigue siendo de «rogativas», y no sé si aquí podría invocarse, lo mismo que en la Argentina, a Nuestra Señora del Buen Aire para que sople y lleve a buen puerto los deseos de solución agraria. Quizá haría falta una Virgen del Campo—aparte de San Isidro—no sólo para llegar, como dice JOSÉ LUIS DE LOS MOZOS en el prólogo del libro, «a un cierto grado de depuración de las soluciones técnico-jurídicas» en materia del Derecho agrario, sino al encauzamiento de una política agraria que dé fuerza y consistencia a una industria a su servicio.

La obra, que es un volumen de más de 500 páginas, viene estructurada en los tres grandes temas que debieron presidir el desarrollo de las Jornadas: dos temas básicos y otros varios permiten señalar tres apeaderos en esta recensión. La publicación se abre con una especie de prólogo presentación, donde el autor citado expone las circunstancias del desarrollo de las «Jornadas» y las ambiciones científicas por alcanzar; le sigue una lista de participantes, ilustres todos ellos; el índice general, y, por último, los trabajos a los que nos referimos.

A) *Régimen de Comarcas y Fincas Mejorables*.—Las dificultades que lleva consigo la recensión de un libro suben de punto cuando en él, con diferentes criterios y aspectos, participan diversos autores, aunque el tema tenga ciertas relaciones. De ahí que ante la imposibilidad de resumir «cara al público» el contenido de cada trabajo, entiendo que puede ser lícito hacer de los mismos una clasificación que los esquematice por afinidades conceptuales, y así distingo en este gran tema los siguientes puntos:

- *Lo relativo al Régimen legal de Comarcas y Fincas Mejorables*.—Abre el conjunto de trabajos sobre este punto SERRANO SERRANO (I.), escribiendo sobre *Régimen de Comarcas y Fincas Mejorables. Estudio de la Ley de 21 de julio de 1971*, quien en sus primeras líneas expone sintéticamente los graves defectos estructurales del panorama agrario español. GAVILÁN ESTELAT (M.), otro vallisoletano, expone el tema de la *Reforma Agraria y Régimen de Comarcas y Fincas Mejorables*, fijándose en el gran problema del latifundio a través de las dos instituciones que maneja. GITRAMA GONZÁLEZ (M.) aporta el trabajo *Algunos aspectos de la Ley española sobre Régimen de Comarcas y Fincas Mejorables, en relación con el Derecho italia-*

no, especulando sobre la posibilidad de una propiedad especial y el ejercicio de derechos sobre ellos. PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS (M.) colabora con el estudio titulado *Juicio sobre la Ley especial de Comarcas y Fincas Mejorables. Su alcance respecto de los titulares de los diversos derechos*, quien entiende que la misma puede conducir a un efectivo sentido social de la propiedad, como a un trato de favor de los propietarios, incluso de los grandes propietarios. SANZ JARQUE (J. J.) escribe sobre la *Fundamentación sociológica de la Ley de Comarcas y Fincas Mejorables*, quien se fija en la deficiente estructura o situación de hecho que presenta en España gran parte de la propiedad de la tierra, que no cumplen el fin o función que es inherente a su naturaleza.

- *Sobre regímenes de propiedad, arrendamientos, usos y costumbres, limitaciones del dominio y mejoras.*—El epígrafe lo hice más amplio con la intención de que al enunciar trabajos quede perfectamente claro el contenido de los mismos. Colaboran: BORREGO BELLIDO (F.) y GÓMEZ LAPLAZA (M.^a del C.) con el trabajo *El uso y la costumbre del buen labrador como estándar, que excluye el concepto de finca mejorable, artículo 7, 2, de la Ley de Fincas Mejorables de 21 de julio de 1971*; GOLDONI (M.) con *Mejoras fundiarias y planificación*; GUTIÉRREZ SARMIENTO (H.): *El fundus, la unidad mínima de cultivo y la Ley de Fincas Mejorables*; HERNÁNDEZ GAJATE (E.): *Incidencia de la Ley de Comarcas y Fincas Mejorables en la teoría general de las limitaciones del dominio*; LEÓN GONZÁLEZ (José María): *La obligación de mejorar y transformar y sus repercusiones en el derecho de propiedad*; LLAMAS VALBUENA (E.): *Los arrendamientos rústicos en relación con la Ley sobre el Régimen de Comarcas y Fincas Mejorables*; MARINO (R.): *El arrendamiento forzoso en la Ley de Comarcas y Fincas Mejorables*; MASSART (A.): *Evolución legislativa de la disciplina de las mejoras en el arrendamiento agrario*; PUENTE MUÑOZ (T.): *Algunos aspectos jurídicos de la Ley de Fincas y Comarcas Mejorables: el concepto de propiedad*; TORRALBA SORIANO (O.-V.): *El arrendamiento forzoso de las fincas rústicas de mejora obligatoria*; F. TORRES (T.): *Ley de Comarcas y Fincas Mejorables (contratación entre la Administración y el particular)*; VELASCO FERNÁNDEZ (S.): *Trascendencia del artículo 2 de la ley respecto a la función social de la propiedad.*
- *Aspectos registrales.*—Dos son los trabajos que se brindan en esta publicación para estudiar los aspectos registrales de la ley y las relaciones existentes entre el Registro de la Propiedad y el administrativo llamado «catálogo» de fincas de mejora obligatoria. Uno lo escribe el Notario CUEVAS CASTAÑO (J.), que lo titula *El artículo 18 de la Ley de Comarcas y Fincas Mejorables*, y el otro, el Letrado de la Dirección General de los Registros y del Notariado LUCINI CASALES (A.), sobre *Aspectos registrales de la nueva Ley española sobre Comarcas y Fincas Mejorables.*
- *Aspectos procesales.*—Existe una sola contribución sobre este punto: la de AGÚNDEZ (A.), que titula *Aspectos procesales de la Ley de Comarcas y Fincas Mejorables.*
- *Aspectos tributarios.*—Dos trabajos cubren esta materia, el de GONZÁLEZ SÁNCHEZ (M.): *Aspectos tributarios de la productividad agraria (fincas mejorables) en el Ordenamiento español*, y el de MUÑOZ (J. L.): *Exenciones tributarias a las fincas mejorables.*
- *Especialidades gallegas.*—Dos entrañables amigos y alumnos que han residido en Galicia escriben sobre la aplicación de la ley en aquella región. Uno es Registrador de la Propiedad, FERNÁNDEZ ORTIZ (J. L.): *Aspectos de las fincas mejorables en la Galicia del Noroeste y el abuso de la propiedad*, y el otro, Letrado de Concen-

tración Parcelaria, PLANCHUELO ARIAS (E.): *La aplicabilidad en Galicia de la Ley sobre Comarcas y Fincas Mejorables, con especial referencia a la legislación de montes vecinales y al Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA)*.

B) *Sistemática y didáctica del Derecho agrario:*

- *Conceptuaciones.*—Sobre los conceptos fundamentales del Derecho agrario y su sistemática escriben CARROZZA (A.): *La noción de lo agrario (Agrarieta). Fundamento y extensión*; MONTERO GARCÍA DE VALDÁVIA (J.): *Notas y apuntes sobre el Derecho agrario en España*, y D. SOLDEVILLA (A.): *Notas sobre la autonomía didáctica del Derecho agrario en el sistema de enseñanza de la Universidad española*.
- *Sistemática y metodología.*—Agrupamos en este apartado los siguientes autores y trabajos: ALONSO PÉREZ (M.): *Actitud metodológica en la sistematización del Derecho agrario*; LÓPEZ LÓPEZ (A. M.): *La enseñanza del Derecho agrario en la Facultad de Derecho de Sevilla*; MARTÍN BALLESTEROS HERNÁNDEZ (L.): *Notas sobre algunas tendencias doctrinales acerca de la sistematización del Derecho agrario y su enseñanza*; MILANI (F.): *La sistemática del Derecho agrario comparado*; NICOLÒ (R.) y VITUCCI (P.): *Sistemática y didáctica del Derecho agrario*; SANZ JARQUE (J. J.): *Contenido, interés y enseñanza del moderno Derecho agrario*, y BARAHONA ISRAEL (R.): *Aspectos metodológicos de la propiedad agraria en el sistema del Derecho agrario costarricense*.

C) *Estudios varios:*

- *Propiedad, limitaciones y arrendamientos.*—El enfoque de los temas ya es de tipo general y en ellos cabe incluir a los siguientes autores: ALVAREZ CARBALLO (J. M.): *Propiedad y explotación agraria en la legislación y en la situación fáctica de España*; GARCÍA CANTERO (G.) y DE LOS MOZOS (J. L.): *Limitaciones de la propiedad en la legislación agraria española*; LÓPEZ PÉREZ (J.): *Agrupación de propietarios para acotar*; LUNA SERRANO (A.): *Limitaciones al derecho de propiedad que se consideran necesarias para el desarrollo de la explotación agrícola y para la ordenación del territorio*; MARTÍN BLANCO (J.): *Notas sobre el régimen del suelo rústico en la legislación urbanística española*, y PAOLETTI MASINI (M.): *Problemática relativa a la importancia del momento real en la relación jurídica derivada del arrendamiento de finca rústica*.
- *La empresa agraria.*—Estudian algunos aspectos de la misma los juristas italianos GIUFFRIDA (G.): *Acerca de la empresa agrícola*, y LUCHINI (A. M.): *La empresa agrícola en los sistemas de previsión social y tributarios*.
- *Otros conceptos.*—Creo que cada uno de los trabajos que cito en este apartado merecería un especial epígrafe, pero al ser únicos me ha parecido que podían caber conjuntados, aunque cada uno se refiera a una diferente materia: GARCÍA ACNETERO (G.): *Notas sobre la Ley de Caza de 4 de abril de 1970*; GERMANO (A.): *El Derecho agrario y el proceso*; MONTERO Y GARCÍA DE VALDIVIA (J.): *La colonización agraria*, y SALARIS (F.): *Por un proceso humanístico del Derecho agrario*.

Poco se puede añadir para terminar este comentario. Se me antoja, sin embargo, destacar el acierto de haber reunido en un volumen todos estos

trabajos, que, de otra forma, hubieran quedado diseminados y de difícil localización para el estudioso. Sólo provechos y frutos puede sacarse de este esfuerzo que significa la publicación.

JOSÉ MARÍA CHICO Y ORTIZ

URÍA, RODRIGO: *La información del accionista en el Derecho español*. Cuadernos CIVITAS. Editorial Civitas, S. A. Un volumen de 80 págs. Madrid, 1976.

Manifiesta el profesor URÍA, en unas «consideraciones previas» con las que se inicia la monografía, su propósito de contemplar la información desde el ángulo de nuestro Derecho positivo y también a la luz de nuevos factores e intereses socioeconómicos, que en orden al modo de entenderla como forma de control de las empresas obligan a corregir posiciones o soluciones jurídicas que no hace mucho tiempo parecían adecuadas y estables. El examen de estos dos extremos va precedido en esta obra, y dentro de las referidas «consideraciones», de unas notas que pretenden fijar a grandes rasgos en el cuadro europeo la posición de nuestro sistema legal.

A) INTRODUCCION.—Para el autor del hecho de que el régimen jurídico de la información del socio siempre es diferente para los diversos tipos de sociedad, según su estructura personalista o capitalista, ya que conforme se van configurando sobre la base del capital, se recorta la injerencia directa del socio en la gestión y se restringe, paralelamente, el acceso del mismo a la información. Nuestro Código de Comercio de 1885 sigue esa línea clásica en el Derecho de Sociedades, bien que al imponer a la Sociedad Anónima la obligación de publicar anualmente en *La Gaceta* el balance detallado de su situación económica establece cierto deber de información frente al público en general, lo que implica una posición más progresiva y avanzada en relación con otras legislaciones de la época.

La revisión del Código suizo de las obligaciones en 1936 va a dar paso, por primera vez en una legislación europea, al derecho de información en sentido estricto, esto es, al de interpelación a los administradores por accionistas aislados, bien que limitado el aspecto contable de la gestión. En la Aktiengesetz alemana de 1937 ese derecho de interpelación se extenderá a todos los aspectos de la gestión social que guarden relación con los temas que se debaten en la Junta general, si bien no se acoge la instancia judicial que establece el Derecho suizo para dilucidar el conflicto de intereses que pueda suscitarse entre el derecho individual del accionista a la información y la esfera, protegida por la ley, del secreto oficial, extremo que ha sido rectificado luego en la Ley alemana de 1965.

Al respecto, quizá la Ley española de Sociedades Anónimas de 1951 sea aquella en que el derecho de información en sentido estricto reciba un reconocimiento más amplio e intenso.

B) LA INFORMACION EN LA LEY ESPAÑOLA DE SOCIEDADES ANONIMAS.—Para URÍA, nuestra ley monta el sistema de información sobre dos facultades, de diferente alcance y paralela función, configuradas como insustituibles en atención a que constituyen dos diversas manifestaciones o aspectos de un mismo derecho, que pertenece a la categoría de los derechos consustanciales e irrevocables del accionista, y a cuyas facultades pasamos a referirnos:

a) **EL EXAMEN DE LOS DOCUMENTOS CONTABLES.**—Esta facultad tiene un ámbito recortado y precioso; el accionista no puede solicitar una investigación que implique consulta directa de los libros sociales o de cualquier documento que obre en los archivos de la sociedad, con lo que se ha alterado el régimen de inspección directa de la contabilidad que recogía nuestro Código de Comercio, prefiriendo la Ley de Sociedades Anónimas confiar a los censores de cuentas el examen general de la contabilidad y sus comprobantes. Así, la doctrina y la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo han insistido sobre estas ideas para evitar cualquier confusión entre el derecho de información del accionista y la competencia del órgano censor, precisando con claridad la función y el sentido de este órgano.

El sistema de la Ley de Sociedades Anónimas se corresponde con el de las leyes europeas representativas de la reforma de la Sociedad Anónima en los años de 1930 a 1950, que desplazan el control o revisión de las cuentas sociales y el de la gestión de la esfera individual del socio a determinados órganos sociales (control interno) o a instituciones oficiales o cuerpos técnicos (control externo), siguiendo el primero de dichos caminos, si bien, señala la doctrina española, en el modo de integración o constitución de ese órgano ha fallado radicalmente la Ley de Sociedades Anónimas.

b) **EL DERECHO DE INFORMACIÓN EN SENTIDO ESTRICTO:**

1. **Naturaleza y contenido.**—Este derecho ha sido reconocido y regulado por primera vez en nuestro Ordenamiento jurídico en el artículo 65 de la Ley de Sociedades Anónimas. Para el autor, el modo de ejercitarlo no plantea grandes dificultades, si bien son más complejos los temas que afectan al ámbito del derecho, ya que es amplio en cuanto abarca aquellos informes o aclaraciones que consideren precisos el accionista; por otro lado, está circunscrito, en razón a la materia, a los asuntos comprendidos en el orden del día de las Juntas generales, con escasas excepciones.

2. **Derecho de información y cuentas sociales.**—Para URÍA, por lo expuesto, la información necesariamente ha de quedar restringida a las cuentas y balances del ejercicio sometido a la aprobación de la Junta, y ello para evitar confusiones, con la facultad de examinar antes de aquélla los documentos contables sometidos a la misma, y colisiones con el sistema de la censura de cuentas.

La finalidad de permitir al accionista un conocimiento razonable de la situación patrimonial de la Sociedad inspira la tendencia de las legislaciones más modernas y progresivas hacia un desarrollo más amplio de los esquemas legales del balance y de la cuenta de pérdidas y ganancias, aunque en ello también influye el reconocimiento de otros intereses, a los que luego haremos referencia.

Un tal criterio restrictivo responde al sistema en que el denominado «secreto de la contabilidad» se impone a los accionistas aislados para la mejor defensa y tutela del interés social; esta tutela está encomendada especialmente, en el artículo 65 de la Ley de Sociedades Anónimas, al presidente de la Junta general.

3. **Las facultades discrecionales del presidente.**—Nuestra Ley de Sociedades Anónimas configura al presidente como un *arbitrator bonus vir*, a quien se confía la defensa de los intereses sociales, tanto frente a los administradores como a los accionistas, y cuyas facultades no han de entenderse subordinadas a la mayoría, sino atribuidas a la presidencia con carácter originario por el Derecho positivo. La doctrina y la jurisprudencia coinciden en reconocer y afirmar esta discrecionalidad.

Esta cuestión pierde interés en legislaciones como las anglosajonas, que ponen el acento en la publicidad y comunicación de las cuentas anuales, según modelos amplios y detallados, y en el control e investigación ejercidos por instituciones u órganos de carácter público, más que en el

propio derecho de información del accionista. Más próximas a nuestro Ordenamiento, las legislaciones que reconocen este derecho han tenido que arbitrar una fórmula para confiar a determinada persona u órgano social la decisión sobre la procedencia o no de la información solicitada, fijando también dentro de ciertos límites la posibilidad de revisión de las decisiones contrarias a facilitar una información (Derecho alemán vigente y Ley austríaca de 31 de mayo de 1965), y la Ley de Sociedades Anónimas está en la línea de la doctrina y Ordenamientos positivos que, a la vista de los problemas que plantea la valoración del interés social por los Tribunales, optan por reducir o suprimir la instancia judicial y resolver el conflicto de intereses en el seno de la Sociedad.

4. *La excepción a la discrecionalidad.*—En el caso de ejercicio arbitrario de sus facultades por el presidente habría de entenderse, de acuerdo con el principio de buena fe que inspira esta materia, que el desempeño desleal de la función confiada le puede hacer incurrir en malicia o abuso de facultades, generador de una responsabilidad exigible por el cauce de los artículos 79 y siguientes de la Ley de Sociedades Anónimas.

Además, los sistemas que aceptan el derecho individual del accionista a la información compensan la discrecionalidad del presidente con una instancia de contrapeso o revisión, y en nuestro Derecho, en defecto de un órgano de vigilancia y control de la administración de carácter colectivo y permanente, se ha establecido que el presidente no podrá negar los informes cuando la solicitud esté apoyada por accionistas que representen la cuarta parte del capital social desembolsado, pensando en la significación que podría tener un grupo coherente de accionistas como grupo de control del funcionamiento regular de la discrecionalidad. El porcentaje de la Ley de Sociedades Anónimas puede ser reducido estatutariamente, nos dice URÍA.

De los diversos problemas que plantea este sistema parece particularmente interesante el de si la solicitud de información, aun mantenida por esa minoría, puede rechazarse en caso de manifiesta actuación antisocial de la misma. Para el autor, los principios de la buena fe y del abuso del derecho no sólo juegan como recortes de la conducta del presidente, sino también como ordenadores de la actuación de los accionistas, y en un sentido favorable a esta interpretación, correctora de la doctrina anteriormente sentada en otras sentencias del Tribunal Supremo, cita la sentencia de 26 de diciembre de 1969.

C) NUEVAS TENDENCIAS EN MATERIA DE INFORMACION:

a) *FACTORES ECONÓMICOS QUE RECLAMAN INSTRUMENTOS DE INFORMACIÓN Y CONTROL MÁS EFICACES.*—En su conjunto, el sistema de la Ley de Sociedades Anónimas en la materia responde a las exigencias del momento en que la misma fue elaborada; pero ha transcurrido desde entonces un cuarto de siglo, pleno de novedades en todos los terrenos, que ha conmovido los presupuestos básicos del cuadro económico en que se articula la Sociedad Anónima. Dos fenómenos destacan especialmente:

1. *El proceso de concentración económica.*—Este creciente proceso, característico de la fase actual del desarrollo capitalista, constituye la causa principal desencadenante de la nueva situación que se ofrece al jurista cuando se enfrenta al tema de la información como medio de control de las empresas, pues, de una parte, altera los presupuestos del modelo clásico de la competencia perfecta al estar en condiciones de sustraerse al mecanismo del mercado y, de otra, tienden hacia una inversión diversificada en distintos sectores económicos, expandiéndose territorialmente de forma que la gran empresa tiende a ser empresa multinacional, mientras, en orden a la organización, se consolida en base a una estructura

descentralizada, que persigue, entre otros fines, el aprovechamiento intensivo del privilegio de la limitación de la responsabilidad.

2. *Ruptura del equilibrio riesgo-poder en el seno de la empresa.*—Para el autor, este proceso de concentración corre paralelo con un continuo proceso de pulverización o disolución del riesgo, que constituye precisamente el natural contrapeso del poder del empresario en una economía de libre mercado.

Esta escisión se traduce, al nivel de organización interna de la Sociedad Anónima, en la separación de la propiedad y el control en el seno de la misma. Surge una estructura «oligárquica», en la que el poder se concentra en el vértice de la organización sin guardar proporción con la participación real de los accionistas que integran la base en la vida de la Sociedad, e incluso este poder «oligárquico» tiende a convertirse en poder «autocrático».

b) HACIA UN CONTROL MÁS EFECTIVO DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIAL.—Los cambios referidos muestran una clara tendencia en que a la progresiva concentración de poder económico corresponde una paralela liberación de todo tipo de control, tanto interno (poder directorial) como externo a la empresa (poder de mercado).

La información es en sí un instrumento o medio de control, y los ordenamientos jurídicos más modernos muestran, como veremos a continuación, su interés por la instauración de un control cada vez más efectivo del poder directorial, en cuanto aquí nos interesa, tratando de restablecer o reemplazar, a través de algún mecanismo compensador, el equilibrio de poderes en el seno de la Sociedad Anónima.

1. *La reforma europea.*—Las manifestaciones más conocidas—Aktien-gesetz alemana de 1965 y Ley francesa de Sociedades Comerciales de 1966—se inclinan por una solución que puede denominarse conservadora, pretendiendo el restablecimiento de un control interno confiado preferentemente a los socios. Aparte lo anterior, en el Derecho alemán, y bajo su influencia en el Derecho comunitario europeo, se introducen dos correctivos de evidente sentido: las acciones sin voto y la co-gestión.

2. *El sistema norteamericano.*—La doctrina y el Derecho norteamericano se alejan de cualquier solución fundada en la reestructuración interna de la Sociedad Anónima, buscando la articulación de una *enterprise democracy* en que jueguen su papel los intereses de los socios, pero también los de los demás grupos implicados en la marcha de la empresa (inversores, acreedores, consumidores) y los del propio Estado.

En el tema que nos ocupa, la tendencia generalizada se orienta a la instauración de controles externos y de signo preferentemente público en el marco de una reglamentación general, y es entre los referidos controles donde la publicidad jugará un papel decisivo. Este planteamiento explica la importancia de la tarea desarrollada por la Securities and Exchange Commission (S. E. C.), creada en 1934, con el propósito de purificar el mercado financiero y ofrecer mayor protección al inversor, que ha llevado consigo indirectamente un control sobre la organización interna de las propias Sociedades que acuden a la Bolsa. Este control descansa fundamentalmente en la publicidad, dirigida siempre a asegurar al inversor una información veraz y completa sobre la situación patrimonial, económica y financiera de la Sociedad.

Esta concepción ha ejercido algún influjo sobre el Derecho europeo, que se manifiesta en la progresiva introducción de controles externos de carácter público sobre la gran Sociedad Anónima que acude a la Bolsa (así, la reglamentación de la Commission Bancaire Belge o las nuevas atribuciones atribuidas al Board of Trade por la Companies Act inglesa de 1967, la Commission des Operations de Bourse creada en Francia por

la Ordenanza de 1967 y la Commissione Nazionale per la Società del italiano Proyecto Marchetti de 1973).

c) **DERROTOS ACTUALES DE LA POLÍTICA INFORMATIVA.**—Manifiesta URÍA que esta política constituye la pieza clave de cualquier control serio que se pretenda instaurar, y que el proceso anteriormente expuesto tiene la común constante del progresivo refuerzo de la información como instrumento de control.

En una pequeña o mediana Sociedad el derecho de información en su concepción clásica mantiene plena vigencia, pero en la gran Sociedad pierde buena parte de su funcionalidad, ya que el destino de la información no puede quedar limitado al círculo privado de los accionistas, sino que la compleja gama de intereses conectados a aquélla obliga a una apertura al público de la intimidad social, información instrumentada preferentemente por la vía de la publicidad.

1. *Información más completa.*—Solamente así se podrá tener la representación real de la situación económica y financiera de la Sociedad, y de aquí la tendencia a un creciente desarrollo analítico del sistema de cuentas, asistido de una paralela y cada día más importante información complementaria. En esta tendencia pueden citarse como significativas la Companies Act inglesa de 1967, la Aktiengesetz alemana de 1965, la Ley francesa de 1966 y el Proyecto de la «cuarta directiva» del Consejo de la Comunidad Europea de 1971 (modificado en 1974); entre nosotros, en cierto sentido, el Decreto de 22 de febrero de 1973, que aprueba el Plan General de Contabilidad, y el Reglamento de Bolsas de 30 de junio de 1967, que presiona, aunque sea tímidamente, en la misma dirección.

Es necesario también proyectar la información en el plano de las uniones o grupos de empresas, con progresiva atención a los aspectos contables de la concentración de Sociedades, de forma que pueda obtenerse una representación global de la estructura económica y financiera del grupo como unidad económica descentralizada, por lo que se tiende a la imposición de los denominados «balances consolidados», pauta de la que se encuentra cierto eco en nuestro Decreto de 1973, antes citado.

2. *Información más veraz.*—El legislador europeo ha puesto una especial atención en la eficacia del órgano de vigilancia o fiscalización contable, buscando una mayor independencia y competencia profesional en las personas a quienes se atribuye dicha función, en el convencimiento de que el sistema de información sólo puede cumplir de modo efectivo sus fines cuando además de completo es veraz.

3. *Información más pública.*—Muy significativo es el cambio de sentido que se percibe en la política de la información, concebida como instrumento al servicio no sólo de los accionistas, sino también del público interesado en la marcha económica de la Sociedad. En un sistema de inspiración tradicional, la información descansa, en definitiva, en la exclusiva iniciativa del socio; ahora, se está pasando del derecho al deber de información, del interés del accionista actual al interés del accionista potencial y del público en general como fundamento de la protección dispensada por la ley.

La exigencia de publicidad es particularmente sentida en el mercado bursátil, ya que es necesario que en este mercado reine la máxima transparencia informativa con el fin de que, en la medida de lo posible, el curso de las cotizaciones sea objetivamente determinado, conforme a una correcta valoración de la empresa emisora. Es de esta forma cómo en el mercado financiero la publicidad tiende a convertirse en la pieza que hace posible un control externo y efectivo de la administración de la gran Sociedad.

Si en su misma manifestación histórica, la publicidad mercantil se presenta como una medida dirigida preferentemente a la tutela de los acreedores, como una contrapartida del privilegio de la limitación de la responsabilidad, en la actualidad ese interés se generaliza, extendiéndose prácticamente a todos los sectores o grupos sociales que se relacionan con la Sociedad Anónima, y entonces la publicidad constituye una técnica de control que desborda el estricto marco jurídico-privado en que hasta el presente se ha desenvuelto.

En las últimas frases de su estudio, URÍA nos desvela profundamente el último sentido de esta transformación. Para él, ante la progresiva autonomía de los órganos de administración impuesta por la compleja autonomía empresarial moderna, y ante el paralelo fenómeno de la debilitación constante de la actuación del accionariado, surge la tendencia de buscar en la pública opinión, formada a través de una información completa y veraz, la base principal de la legitimación del poder autónomo de los administradores. Se camina así hacia una «oculta socialización» de la gran Sociedad Anónima, en cuyo proceso la mayor publicidad en la información puede constituir un eficaz instrumento que haga innecesario el control directo por el Estado, operando como mecanismo corrector del autónomo y creciente poder directorial.

JUAN FERNÁNDEZ GUERRERO