

ARIÑO ORTIZ, GASPAR: *La afectación de bienes al servicio público*.
Escuela Nacional de Administración Pública, 1973, 114 págs.

En el Derecho administrativo, construido según las pautas del Derecho privado, el concepto de afectación de un bien ha sido estudiado como un elemento complementario, unido a la titularidad de dicho bien, a efectos de configurar un régimen jurídico determinado. Así, la titularidad de las cosas públicas ha sido tradicionalmente referida al Estado. Sin embargo, hoy, por influencia fundamentalmente de la doctrina alemana, lo que interesa para encuadrar las cosas en el marco de un régimen jurídico público no es tanto la titularidad, que puede ser privada, como las cosas mismas y, sobre todo, su *función* y su aplicación al logro de intereses colectivos.

Tras este planteamiento inicial, el autor del libro entra en el análisis de la afectación en sí misma, la cual requiere un *acto de incorporación jurídica*, que tiene como presupuesto el consentimiento expreso o presunto (derivado de *facta concludentia*) del titular del bien afectado.

Para ARIÑO, la afectación supone la vinculación real y finalista de unos bienes a un servicio público, cualquiera que sea el titular de aquéllos, y entiende que la calificación que más se ajusta a su naturaleza es la de los *derechos reales «in faciendo»*. Considera indispensable, para que la afectación se opere válidamente, que el bien esté legítimamente en el ámbito de la *pertenencia útil* o del *señorío físico* del concesionario, a título de dueño, arrendador, depositario, comodatario o simple cesionario por motivo de confianza.

Al tratar de los *efectos* sienta las conclusiones de que la afectación lleva inherente: 1) La inamovilidad de los bienes respecto del servicio. 2) La pérdida por su propietario del *ius disponendi*. 3) La obligación de conservación y mantenimiento en buen estado. 4) La acción de oficio para que la Administración recupere la posesión perdida sobre aquéllos. 5) La inembargabilidad de los bienes.

En resumen, lo que se pretende lograr es la *intangibilidad* de los bienes afectos como garantía de la continuidad del servicio, lo que indica que la afectación, más que al plano de la titularidad de los derechos, afecta al ejercicio de los mismos en la realidad.

En definitiva, a pesar de que el tema aparece tratado de manera sintética, como correspondiente al texto de dos conferencias dictadas por su autor en la Escuela Nacional de Administración Pública, en el primer curso para Abogados al servicio de la Administración Pública venezolana (25 de abril al 12 de junio de 1971), nos encontramos ante una obra en la que tras su aspecto puramente docente se encierran conclusiones de indudable interés científico.

JOSÉ LUIS BENAVIDES DEL REY
Registrador de la Propiedad

SANZ JARQUE, JUAN JOSÉ: *Cooperación. Teoría y práctica de las Sociedades Cooperativas*. Universidad Politécnica de Valencia. Departamento de Derecho y Sociología. Cursos de cooperación dirigidos por... Un tomo de 842 págs. Valencia, 1974.

El fenómeno cooperativo de un tiempo a esta parte se ha extendido, tanto en amplitud como en profundidad, lo suficiente como para que sea merecedor de una atención preferente. Cometidos inaccesibles o de muy difícil consecución para el hombre aislado, se tornan hacederos por la unión de varios y, en todo caso, se consigue una economía de esfuerzos y una multiplicidad innegable de beneficios que explican el auge creciente de la cooperación, hasta el punto de que tan sólo en España existen unas 15.000 cooperativas, que agrupan a casi tres millones de asociados.

Si se tiene en cuenta que tales agrupaciones atienden al campo, a la industria, al mar, tienen por objeto el consumo y el crédito o tratan de facilitar soluciones a la necesidad de obtener vivienda propia, se comprenderá la importancia de estudiar e interpretar las normas aplicables y cuya problemática creciente debe ser abordada por el Derecho. Las cuestiones de constitución, capacidad operativa, órganos de actuación, patrimonio, beneficios fiscales, requisitos administrativos, aspectos crediticios y otros son tan importantes y se presentan en la práctica jurídica tan continuamente, que ya se empieza a hablar incluso de un moderno «Derecho cooperativo», que podría estar integrado por el conjunto de normas y principios doctrinales que se refieran a esta cada vez más amplia materia.

En la Universidad Politécnica de Valencia se han llevado a cabo tres cursos de cooperación, que fueron dirigidos por JUAN JOSÉ SANZ JARQUE, Catedrático de Derecho agrario y Sociología de la misma, y esta obra sistematiza, con carácter didáctico, lo más importante de la materia cooperativa desarrollado en las correspondientes lecciones, seminarios y coloquios. Además de las propias lecciones y trabajos de SANZ JARQUE, se incluyen los temas aportados por los colaboradores que participaron en dichos cursos, teniendo cada capítulo como fuente la conferencia o lección de los mismos, debidamente adaptados y ordenados en busca de la armonía y unidad de estilo, dentro de la exposición general de la materia.

El libro se divide en tres partes dedicadas a la teoría general, las cooperativas agrarias y las de consumo, industriales y de viviendas; hay una cuarta parte sobre las modernas tendencias, y finaliza con la inclusión de los textos legales vigentes y el proyecto de nueva Ley de Cooperativas, entonces en estudio.

Primera parte: Teoría general.—Comienza el estudio con el origen del cooperativismo en Inglaterra, Francia y Alemania, partiendo de los inicios idealistas de OWEN, FOURIER y KING, la «Sociedad de los justos pioneros de Rochdale», que constituyeron en 1844 los tejedores del Callejón del Sapo, dando lugar a la primera cooperativa viable de la historia, y las germánicas cooperativas de crédito Raiffeisen, cuya organización ha pervivido.

Se contempla la evolución del movimiento cooperativo universal y especialmente en cuanto a España, donde existen atisbos en la práctica ya a principios del siglo XIX, siendo de resaltar en el XX la gran influencia que tuvo en este campo el movimiento social católico. En cuanto a la legislación, aunque la vieja Ley de Asociaciones de 1887 prestaba marco para la existencia de las cooperativas, hasta la Ley de Sindicatos Agrícolas de 28 de enero de 1906 no hay una regulación específica, que, además, fue enormemente favorable por los beneficios fiscales que se concedieron y que esencialmente han perdurado hasta hoy; se cita la Ley de Colonización de 1907, que obligaba a los colonos a integrarse en cooperativas, y se

estudia con detalle la primera Ley de Cooperación de 9 de septiembre de 1931, con sus precedentes y evolución posterior hasta la actualidad, incluyendo la actual organización cooperativa en España.

Se sigue haciendo en esta parte del libro una exposición de los fundamentos sociales, económicos y morales de las cooperativas, estudiando los conceptos doctrinales y el legal, así como su clasificación, según muy variados criterios doctrinales, legales y prácticos.

Además de su capacidad jurídica y denominación, al hablar de las reglas generales de constitución de las cooperativas, con la Ley y el Reglamento correspondientes a la vista, se estudia la capacidad para ser socio, los elementos objetivos de aportación de la industria o trabajo y capital y los requisitos de forma. Sabido es que este período constitutivo se reguló en la ley a base de un lento y complicado proceso, que se inicia con una o varias reuniones preparatorias para redactar los estatutos, formación de un expediente que ha de pasar, previo informe sindical, al Ministerio de Trabajo. Este califica la cooperativa por medio de resolución, que aprueba o deniega el proyecto estatutario; previa publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, se comunica la resolución a la Obra Sindical de Cooperación y a los interesados para que éstos, caso de haberse aprobado los estatutos, celebren la «sesión de constitución», de la que se levantará acta, que con otros documentos, y mediando variados trámites, desemboca en la inscripción en el Registro especial del Ministerio de Trabajo.

Extraña realmente que en la nueva ley aprobada, donde se califica rotunda y repetidamente a la cooperativa como sociedad, se mantenga este prolijo sistema constitutivo, que más bien parece una carrera de obstáculos y que resulta, además de complejo y dilatadísimo, bastante costoso en la práctica por la necesaria intervención de gestores o profesionales que «sepan» llegar a constituir una cooperativa. ¡Cuantísimo más fácil, sencillo y seguro, jurídicamente hablando, sería constituir la en escritura e inscribirla en el Registro Mercantil! SANZ JARQUE casi lo apunta al decir que el Registro de cooperativas, como sociedades que éstas son, podría situarse junto a otros ya existentes, abogando por un Registro independiente que goce de las garantías de «cualquier otro»; la verdad es que ese Registro independiente y de estricta calificación jurídica está en la mente de todos, y la garantía que prestaría la intervención de Notarios y Registradores sería difícilmente igualable y fuera de toda duda.

En la misma parte se detallan los principios cooperativos o bases fundamentales, que informan la vida de estos entes en su doble aspecto de sociedades-sujetos de derechos y empresas u organizaciones de comunes intereses: adhesión voluntaria, gestión democrática, distribución de excedentes en proporción a las operaciones de cada socio, supresión del lucro, neutralidad política, ventas al contado y fomento de la educación y obras sociales.

En el capítulo de legislación cooperativa, tras una referencia al Derecho extranjero, se repasa la cronología de la legislación española de cooperación, con la génesis, plan, contenido y crítica de la Ley de 1942 y el Reglamento de 1971. El libro expone cuidadosamente cuestión tan importante en la práctica como la del trato fiscal favorable concedido por el Decreto de 9 de mayo de 1969, conocido por el nombre de Estatuto Fiscal de las Cooperativas.

Segunda parte: Cooperativas agrarias.—Los problemas económicos de mayor importancia en el sector campesino, tales como falta de capital, crédito inadecuado y otros específicos, pueden encontrar mejor solución a través de las fórmulas que ofrece el cooperativismo para superar la insuficiencia económica, técnica y social que se da en el campo y se agudiza en la pequeña propiedad. Es lógico, por tanto, que sean las

cooperativas agrícolas las más numerosas, suponiendo actualmente un 50 por 100 del total de las inscritas en España.

Por ello, el libro dedica esta segunda parte al estudio de dichas cooperativas agrarias y su legislación especial, comparada y española, tanto en el concepto clásico como en el de cooperativas de aprovisionamiento y servicios; de comercialización; las de crédito, que han cuajado en la espléndida realidad de las Cajas Rurales, y, por último, las de explotación comunitaria de la tierra, que son una novedad de nuestro tiempo y constituyen una afirmación del concepto funcional de la propiedad al negar el colectivismo agrario de signo marxista.

Lógico es no sólo por la importancia agrícola de la región, sino también porque los cursos tuvieron lugar en la Universidad de Valencia, que se dediquen algunos capítulos a contemplar la realidad cooperativa en la región valenciana, y en especial del sector cítrico.

Y tras incluir interesantes trabajos sobre la influencia sociológica del cooperativismo para el desarrollo del campo, se contempla con gran amplitud cómo viven y funcionan estas sociedades en diversos países, sin olvidar la figura de los famosos *kibbutz* de Israel.

Tercera parte: Cooperativas de consumo, industriales y de viviendas.— Se estudian los respectivos conceptos y clasificaciones de dichas cooperativas, analizando su situación y los problemas y posibilidades de las mismas.

Las cooperativas de viviendas han adquirido una importancia creciente, que está a la vista de todos y no es preciso ponderar. Junto al crecimiento cuantitativo, el cooperativismo de viviendas trata de conseguir un perfeccionamiento cualitativo mediante una mejor calidad en la construcción, ayudas oficiales y una más fácil consecución de urbanizaciones y servicios comunes; se estudia su problemática y posibilidades futuras.

En la *cuarta parte*, sobre las modernas tendencias del movimiento cooperativo, se estudian las sociedades cooperativas europeas y multinacionales y las relaciones de la cooperativa con la Universidad.

Ya hemos dicho que finaliza la obra con un apéndice de gran utilidad práctica, porque en él se contienen la Ley de Cooperación de 2 de enero de 1942, el Reglamento de 13 de agosto de 1971 y el Estatuto Fiscal de las Cooperativas de 9 de mayo de 1969, que constituyen la normativa vigente. También se incluye el texto del proyecto de Ley General de Cooperativas, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes* el 23 de enero de 1974. Por último, un índice alfabético de materias facilita grandemente la labor.

En definitiva, este libro a que nos referimos constituye una pieza necesaria para los estudiosos de las cuestiones cooperativas por la indudable altura y calidad de los distintos temas contenidos en el mismo, y es, además, por el enfoque práctico de cada materia, un elemento de trabajo indispensable para los profesionales del Derecho, que cada vez con mayor frecuencia se encontrarán con la figura social y jurídica, y, por tanto, siempre humana, de la cooperativa.

FRANCISCO CORRAL DUEÑAS
Registrador de la Propiedad
Seminario de Derecho Hipotecario de Extremadura

LARUMBE BIURRUN, P. M.^a: «*La región*». *Aspectos administrativos*. Editorial Montecorvo, S. A. Madrid, 1973.

Hace unos años, y por una serie de razones que no son del caso explicar, tuve que leerme y «fichar» un libro editado por el Instituto de Estudios Políticos del que era autor JUAN FERNANDO BADÍA y que se titulaba *Formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional*. Desde aquella fecha sentí que mis dos amores a las regiones que me vieron nacer y casarme—Castilla y el País Vasco—dejaban de tener el aspecto poético que la planicie castellana ponía en mi verdad y los montes vascos en mi nostalgia, para convertirse en un problema de orden administrativo.

Desde entonces acá sigo leyendo cosas sobre este punto. Por eso traigo a estas páginas el que ahora recensiono, que pone de nuevo en la mesa del estudioso el problema actual de la estructura administrativa del país. Simultáneamente a su aparición se creó por el Ministerio de Planificación y Desarrollo una división de España en catorce delegaciones territoriales, desde las que los españoles se disponían a pasar las fiestas navideñas. La disposición salía, como el libro, a finales del mes de noviembre.

El autor de este libro es doctor en Derecho y profesor de Derecho administrativo. LARUMBE BIURRUN logra su investidura como doctor precisamente con el trabajo monográfico que ahora se publica, con las rectificaciones que las exigencias publicitarias imponían. Se le otorga la calificación de sobresaliente *cum laude*, y entre los que forman parte del tribunal calificador figura el director de la tesis, que en la publicación hace también de prologuista: GARCÍA DE ENTERRÍA.

Precisamente el prologuista, con el estilo inconfundible que le caracteriza, da la clave esencial para medir la proyección e importancia que el estudio monográfico ostenta: la acción pública sobre el territorio, bien en su aspecto de planeamiento urbanístico y de infraestructura, bien en cuanto a la ordenación social, rural y económica en general, bien respecto a las técnicas de protección de la naturaleza contra su degradación ecológica, sólo regionalmente puede plantearse y realizarse. Ordenación del territorio y regionalismo son hoy dos realidades inescindibles.

Puede que esto sea, como sigue diciendo GARCÍA DE ENTERRÍA, un hecho, y los hechos son cosas tercas que difícilmente admiten discusión. Sería preciso pisar otras esferas para palpar con más conocimiento de causa el problema y saber si a todas las regiones se las puede tratar con la misma igualdad, por sus diferentes niveles, y si de verdad es llegado el momento de madurez que aconseja esa solución. Apretar aceleradores y luego tener que recurrir a métodos selectivos, puede ser una buena lección a tener presente.

Sea o no conveniente, lo cierto es que la obra que tenemos delante afronta con singulares dosis de conocimiento el problema de la región y que en el transcurrir de sus páginas se van tocando los principales temas que la materia suscita. Estructuralmente, la obra se divide en una introducción, donde al lector se le expone la importancia actual del problema, y cinco partes destinadas al estudio de la significación polivalente de la región, la autonomía y la descentralización como presupuestos de la región, el desarrollo y la planificación territorial en la perspectiva regional, la región en Derecho comparado y la actualidad del tema regional en España.

Bajo la idea de que el regionalismo pretende ser un camino hacia la auténtica solidaridad internacional, basada en plataformas libres y autónomas, que obligue a los Estados a abandonar los criterios fuertemente nacionalistas, señala el autor los elementos constitutivos de la región y los

cometidos más importantes que en los tiempos actuales corresponden a ésta: a) Protección y desarrollo de todos los valores culturales propios. b) Servir de vehículo de industrialización de su territorio. c) Ordenación urbana de la zona. d) La región programará los sectores de beneficencia, sanidad, acción cultural, viviendas..., etc. e) La existencia de instituciones autónomas regionales. f) Actuar de instrumento de solidaridad entre pueblos y naciones.

Después de exponer este esquema, que resume las principales ideas que el autor mantiene en la publicación, estudia con detenimiento los diferentes temas que hemos ido apuntando en el comienzo de la recensión. Así, al afrontar el tema del significado polivalente de la región, distingue los conceptos de regionalización y regionalismo, las diferentes dimensiones (histórica, política y natural) de la región y las tres construcciones a que se presta (gubernativa, local y política).

Exigencias institucionales de la región o bases o presupuestos para que se pueda hablar con rigor de la misma son la autonomía y la descentralización. Temas que dan pie al autor para desarrollar los conceptos del federalismo y regionalismo fundamentalmente. Remata este estudio con el que dedica al desarrollo y la planificación territorial, en donde se destaca la importancia del territorio y el juego del factor económico para el debido encauzamiento del planteamiento.

Las dos últimas partes están destinadas, como antes decíamos, al Derecho comparado, donde se estudian las legislaciones francesa, italiana e inglesa, como avanzadillas del problema, para llegar, por último, al tema referido al Derecho español, en el que se parte de la innegable existencia de las regiones y las debidas proyecciones que ello tiene en la política de Planes de Desarrollo y en el proyecto de la nueva Ley de Régimen Local.

JOSÉ MARÍA CHICO ORTIZ

MARTÍN MATEO, R.: *Problemática metropolitana (estudios y dictámenes)*. Editorial Montecorvo, S. A. Madrid, 1974.

La Editorial Montecorvo, en esa línea de publicaciones «eficaces» a que nos tiene acostumbrados, brinda ahora al lector hispano, en su colección monográfica de «Estudios Jurídicos», unos trabajos de carácter urbanístico y administrativo de los que es autor RAMÓN MARTÍN MATEO, catedrático de Derecho administrativo en la Universidad bilbaína. MARTÍN MATEO, puntero de esta rama, que cada vez se va haciendo tronco, del Derecho administrativo, es hombre que vive el problema, reflexiona profundamente sobre el mismo y luego emite su opinión con esa sencillez que va muy de acuerdo con su peculiar forma de ser en la vida y en la cátedra que regenta.

Se agrupan en el presente volumen una serie de consultas sobre las que en su momento emitió su opinión el autor en base de esa idea que él mismo expone en sus líneas justificativas: «Es difícil, si no imposible, que la Universidad pueda sustraerse a los problemas que gravitan sobre su entorno social.» Es muy frecuente en la vida de la publicación que el autor de diferentes dictámenes sienta la tentación de agruparlos y publicarlos. Creo que la idea—y, sobre todo, en estos momentos—está en la línea más actual evolutiva. Si de la famosa «jurisprudencia de conceptos» pasamos a la llamada «jurisprudencia de intereses», y en la actualidad vivimos el momento de la «jurisprudencia de problemas», está más que motivada

esta publicación, que aborda en sus páginas diferentes problemas surgidos en la vida diaria de un municipio tan importante y con tanta legislación propia como el de Bilbao. A ello se añade un informe sobre el anteproyecto de reforma de la vigente Ley del Suelo, que durante el mandato del anterior Gobierno tecnócrata estuvo a punto de convertirse en ley.

A la impecable forma de enfocar el problema y a la fácil habilidad del autor para ir llevando al lector a la solución ofrecida, deben destacarse unas generalizaciones sobre el entramado íntimo de las disposiciones en colisión. El Derecho administrativo, en su afán diferenciador de la rama de la cual se desgaja, sienta unos principios sobre validez, nulidad, eficacia, anulabilidad, etc., de los actos surgidos en su esfera. A estos principios se unen un conjunto masivo, muchas veces contradictorio, de disposiciones, cuyo manejo está a cargo de un grupo de funcionarios que habiendo alcanzado la madurez política que ahora se predica, no muerden con la suficiente garra el aspecto jurídico de las cuestiones que están en sus manos. No sé si el problema reside en que son muchos a decidir y no se ponen de acuerdo o son pocos y no dominan el problema. El caso es que estamos llegando a un peligroso momento, en el que esta clase social va a manejar, en virtud del «estatuto jurídico» del suelo, los destinos de una propiedad, y al sacrificio que lo privado rinde frente a lo social hay que añadir las peligrosas decisiones, unas veces sociales y otras individuales, que habrán de desembocar en esa panacea del «contencioso-administrativo».

Procediendo con un determinado orden vamos a reseñar sucintamente cada uno de los temas tratados por el autor en sus estudios. Son nueve los dictámenes y la publicación se completa, como hemos dicho, con un informe sobre la proyectada reforma de la Ley del Suelo.

Punto primero.—El primer informe o dictamen—más dictamen que informe—se refiere a un problema de construcción de un grupo de viviendas con una licencia municipal de obras, un informe del Arquitecto municipal, una solicitud de nueva licencia, una paralización provisional de obras que se convierte en definitiva, una intervención de la Corporación Administrativa del Gran Bilbao, un recurso de reposición, etc. Resplandece aquí lo ya dicho de las diferentes competencias, las decisiones municipales y las intervenciones más o menos decisivas de los diferentes organismos que estructuran la administración provincial española.

Punto segundo.—La segunda materia tratada también se refiere a licencias municipales y a su posible convalidación en un asunto en el que inicialmente hubo una parcelación no autorizada, una inclusión de la finca en el Registro de Solares por tercera persona, un recurso de reposición y una sentencia de lo contencioso. La solución dada por el autor está basada en el criterio que se deduce de la sentencia del Tribunal Supremo de 1962, en la que se da la opción de la demolición de la obra realizada en forma distinta a la autorizada o su legalización si se apartare de la licencia, pero se amolda al plan u ordenanza municipal.

Es curioso, y esto es un comentario marginal del asunto, cómo el criterio conservador del Tribunal Supremo en las construcciones realizadas en terrenos parcialmente ajenos son solucionadas atribuyendo al dueño del edificio construido el total formado (sentencias del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 1949, 16 de mayo de 1959 y 17 de junio de 1961) y la posible solución de demolición, sin tener en cuenta aspectos principales, del edificio que no se configure o adapte a los Planes de Ordenación.

Punto tercero.—El tercer punto abordado en la publicación se refiere a una concesión de abastecimiento de agua a la población de Bilbao. El que desde Vitoria haya seguido la carretera hacia Bilbao habrá visto con asombro el gran embalse del río Zadorra, con exclusiva aplicación al suministro de aguas del Gran Bilbao. Es un espectáculo digno de verse.

Pero al contemplar el panorama es natural que los *vitorianos* aspiren, ya que el embalse está a un tiro de piedra de la capital, que sus aguas puedan ser también aprovechadas por ellos. Esta y otras incidencias de ampliación de la concesión son las tratadas por el autor con la precisión y habilidad que hemos apuntado de las anteriores.

Punto cuarto.—Es curioso cómo la recogida de basuras, que hace años era privilegio de unos pocos, y que posteriormente fueron los primeros en comprarse un «600» cuando el mundo ibérico comenzó a motorizarse en masa, se haya convertido en auténtico problema administrativo a través de la inevitable contratación de este servicio por los municipios con abundancia de basuras... El tema es el de un concurso de contratación, presentación de proposiciones y declaración de concurso desierto por el Ayuntamiento de Bilbao, lo cual, según el informe, no supone una desviación de poder, no impidiendo que el Ayuntamiento proceda a la apertura de un nuevo concurso con un pliego de condiciones distintas a las originariamente establecidas.

Punto quinto.—Entiendo que este punto aportado es de los más delicados. Se trata nada menos que del nuevo emplazamiento o la posibilidad del nuevo emplazamiento del aeropuerto de Bilbao. Estrechamente vinculado con familia bilbaína y viajera de avión, he tenido forzosamente que oír razones en pro y en contra de la decisión final adoptada. Aquí lo que MARTÍN MATEO aborda no es si fue buena o mala la decisión, sino de la posibilidad del cambio y de las consecuencias jurídicas que el mismo podía representar.

Punto sexto.—También se refiere a aeropuertos. Estamos en el aire. Y en el aire quedan, según el informe del autor, los propietarios de terrenos sobre los que se construyó el aeropuerto de Sondica, ya que no fueron adquiridos por expropiación forzosa y a ellos no les podría alcanzar la llamada reversión. Para mi manera de seleccionar éste sería el punto más logrado de todos los que aborda el autor. A mí, la materia de reversión me ha ofrecido un campo de estudio en homenaje de un famosísimo catedrático de Derecho civil, y eso que me he limitado a deslindar la misma sin otra pretensión. Quizá por ello me incline en mis preferencias por el presente dictamen.

¿Por qué, si no había posibilidad de reversión, no se construyó un nuevo campo de aviación más seguro y menos comprometido para el tráfico aéreo? Esta respuesta la tiene, como es natural, el «pilar» que rige el Ayuntamiento de Bilbao.

Punto séptimo.—Breve y conciso es el estudio que el autor dedica al Santo Hospital Civil de Bilbao, sito creo que en Basurto y ahogado por la expansión circulatoria. El dictamen se refiere a la posibilidad o no de la creación de un nuevo complejo hospitalario, que se construiría en las proximidades de la nueva Universidad bilbaína. La solución positiva creo que ha tenido realidad.

Punto octavo.—Este punto está constituido por una conferencia que el autor pronunció en la Universidad de Deusto en el año 1972, y cuyo tema genérico es el del área metropolitana de Bilbao. El autor, después de tratar genéricamente de los «condicionantes» de la administración urbana y los problemas de las áreas metropolitanas, ofrece las posibles soluciones al área metropolitana de Bilbao, de muy difícil arreglo.

Punto noveno.—Tampoco es un dictamen. Se trata de un trabajo expresamente encargado al autor sobre un tema tan de moda como es el de la regionalización. El acuciante problema de la región y su posible autonomía es el caballo de batalla de diferentes políticos en la línea de vigentes realidades. El autor discurre, como ya lo hiciera en otras ocasiones, sobre

esos puntos, que, a mi entender, deben ser tratados en relación con eso que ahora se predica políticamente: la madurez. Que se nos exija pasaporte para salir al extranjero me parece hasta prudente, pero que pudiéramos llegar a esta exigencia dentro de nuestro territorio es algo que intima...

Punto décimo.—Al comienzo apuntábamos cómo esta última parte de la obra está destinada al trabajo que el autor realizó, a requerimiento de la Administración, en torno al proyecto o anteproyecto de reforma de la Ley del Suelo y que, en consecuencia, siguen teniendo valor y vigencia si el equipo que dirige los destinos del Ministerio de la Vivienda mantiene la necesidad de reformar una ley que, a mi entender, más que de reforma, lo que precisa es de una nueva elaboración, pensando que la misma debe regir en un Ordenamiento distinto del que pensaron sus autores.

Las magistrales lecciones de claridad, dominio de la materia y de prudencia al abordar los diferentes puntos reseñados hacen de la obra comentada un imprescindible elemento de consulta, trabajo y aprendizaje para el que quiera circular con éxito por el campo de lo urbanístico, de lo metropolitano y, en suma, de lo administrativo. Ello no es obstáculo para que al leer los supuestos de hecho haya sentido la sensación lastimosa que antes apuntaba sobre la falta de pleno dominio del mecanismo legislativo por los legitimados para su aplicación. Un día, siguiendo a GARCÍA DE ENTERRÍA, propuse la necesidad de que los Planes de Ordenación tuvieran la necesaria difusión que el Registro de la Propiedad les podía proporcionar; pero si teniéndolos a disposición los propios funcionarios, no los saben aplicar, ¿qué pasaría si para enterarse tuvieran que acudir a otra institución?

JOSÉ MARÍA CHICO ORTIZ

LEFEBVRE, HENRI: *El derecho a la ciudad*. Ediciones Península. Colección Historia, Ciencia y Sociedad. Barcelona.

Cuando aún no se había producido en España el cambio litúrgico que se provoca a partir del último Concilio, solía ser frecuente la utilización del devocionario para seguir con fidelidad y «traducción simultánea» las distintas oraciones y ceremonias de la misa. Entre los «misales» más utilizados por el pueblo español se hizo famoso el *Lefebvre*, que la Editorial DESCLEE, de Bélgica, difundió y distribuyó. Su autor era DOM GASPARE LEBEVRE, y era ofrecido al castellano por un monje benedictino del Monasterio de Silos, ese rincón del ciprés solitario que con tanta garra cantara GERARDO DIEGO.

Pues bien, entre aquel LEBEVRE y el autor del libro que ahora traemos a recensión no debe haber más coincidencia que el apellido, pues el primero es católico y obispo de la Abadía de San Andrés, de Brujas, y el segundo es marxista revisionista y gran estilista del urbanismo. En suma, las diferencias que entre uno y otro existen son como las que podrían predicarse, pongo por ejemplo, entre el conocido libro utilizado por católicos especializados y que lleva por título *Camino* y el regocijante y chispeante de PERICH llamado *Autopista*.

La aportación de HENRI LEBEVRE a la teoría y crítica de la vida urbana comienza a ser apreciada en su justa medida por los estudiosos interesados en el tema. Estas son las primeras palabras del prologuista—MARIO GAVIRIA—y que nos permiten situar la esencia e importancia de este breve manual del urbanismo. Siguiendo al prologuista puede decirse que el libro

contiene un importante trabajo de reflexión crítica, que puede calificarse de aportación sensacional después de la Carta de Atenas.

Para llegar a la total comprensión del análisis crítico que el autor realiza en esta obra es preciso remontarse—como hace el prologuista— a los cursos de Sociología de la Vida Urbana de la Universidad de Estrasburgo, donde LEFEBVRE desmonta el andamiaje teórico de la Carta de Atenas y el planeamiento de las grandes urbanizaciones francesas. La trampa de la Carta está en que parte de una definición funcional de las necesidades humanas que reduce caricaturalmente la vida. Esta es algo más que habitar, trabajar, circular, cultivar el cuerpo y el espíritu. La separación de funciones allí donde se ha llevado a rajatabla ha provocado la destrucción de la vida urbana. Lo más urbano, la calle, el cuarto de estar de la ciudad, es odiado por la Carta. La calle es peligrosa, nociva, multifuncional, tierra de todos y de nadie; debe desaparecer, según el criterio de la Carta. La calle desaparece con la idea del bloque abierto y la idea simplista de zona unifuncional. Esta tesis es seguida por JANE JACOBS (*La vida y muerte de las grandes ciudades*) y por el impresionante artículo que CHRISTOPHER ALEXANDRE publica bajo el título *La ciudad no es un árbol*.

La aportación que el libro ofrece supone no sólo una crítica ensayista, sino ciertas reflexiones de orden teórico arrancadas del país del autor y que prácticamente no tienen el suficiente entronque con el caso español. Así señala el prologuista cómo el concepto de «Ghetto del Ocio», con que LEFEBVRE pone de manifiesto la especificación funcional del territorio a escala mundial, zonas de turismo (las ciudades de alta montaña y mar, así como sus urbanizaciones), está insuficientemente desarrollado para el lector español. Hay un contraste impresionante entre la zona periférica turística y la zona del interior, que puede resumirse en esta triste frase: mientras hay un millón de apartamentos y residencias secundarias inocuados durante diez meses del año, hay varios millones de españoles alojados en infraviviendas.

El autor confiesa que el libro tiene forma ofensiva, que pretende abrir el pensamiento y la acción hacia unas determinadas posibilidades y que se trata únicamente de pasar por el tamiz de la crítica las ideologías y actividades que conciernen al urbanismo. Su objetivo consiste en introducir estos problemas en la conciencia y pasarlos a los programas políticos.

Creo que la mejor manera de dar una versión sintética del contenido de la obra es ir ofreciendo epígrafe o capítulo a capítulo los temas que en ellos se tratan, procurando destacar la esencia de los mismos. Son quince, y quince apeaderos haremos.

Sobre la problemática de la industrialización y urbanización, el autor utiliza los conceptos marxistas de «valor de uso y valor de cambio» para llegar a la tesis de que la ciudad y la realidad urbana son reveladoras de valor de uso. El valor de cambio, la generalización de la mercancía por obra de la industrialización, tienden a destruir, subordinándosela, la ciudad y la realidad urbana, refugios del valor de uso, gérmenes de un predominio virtual y de una revalorización del uso.

En torno a la filosofía y la ciudad, que estudia con proyección histórica, se llega a la conclusión de que la filosofía trata a la ciudad como sujeto unas veces, y otras como sistema abstracto, lo cual a nada conduce. Ello lleva consigo una reconsideración de la historia del pensamiento filosófico.

El problema que plantean las ciencias parcelarias y la realidad urbana es resuelto por el autor a través de la idea que desde hace una serie de años el urbanismo desborda las técnicas y aplicaciones parciales (reglamentación y administración del espacio edificado) para convertirse en práctica social, que concierne e interesa al conjunto de la sociedad. Por lo que se refiere a la filosofía de la ciudad e ideología urbanística es indispensable una crítica radical, tanto de la primera como de la segunda,

sobre el plano teórico y sobre el plano práctico, ofreciéndose como una operación de salubridad pública. Su realización, sin embargo, no puede darse sin largas investigaciones, sin análisis rigurosos, sin un estudio paciente de los textos y los contextos.

Brilla la agudeza crítica del autor cuando enfoca la problemática específica de la ciudad y la obra. La filosofía de la ciudad respondía a cuestiones planteadas por la práctica social en las ciudades precapitalistas (o preindustriales). El urbanismo, como técnica y como ideología, responde a las demandas procedentes de esta basta crisis de la ciudad, que se anuncia desde el alba del capitalismo competitivo y no cesa de agudizarse. La consideración de la ciudad como obra de determinados agentes históricos y sociales nos lleva a una cuidadosa distinción entre acción y resultado, grupo (o grupos) y su producto, lo que no supone su separación. Quizá convendría la distinción entre ciudad, realidad presente, inmediata, dato práctico sensible, arquitectónico, y, por otra parte, lo urbano, realidad social compuesta de relaciones a concebir, a construir o reconstruir por el pensamiento.

Se van sucediendo temas que permiten reflexiones críticas y que vienen a demostrar, según pregonaba el autor, la necesidad de que en el análisis de los fenómenos urbanos se empleen todos los instrumentos metodológicos: forma, función, estructura, niveles, dimensiones, texto, contexto, campo y conjunto, escritura y lectura, sistema, signifiante y significado, lenguaje y metalenguaje, instituciones, etc. Son expresión de todo ello lo que el autor llama continuidades y discontinuidades temporales y espaciales en la teoría de la ciudad, así como los niveles de análisis.

El tema de la ciudad y el campo (naturaleza y cultura), el doble proceso de industrialización-urbanización, el de la forma urbana y el del análisis espectral van a dar paso al que es objeto del título que lleva la obra: el derecho a la ciudad no puede concebirse como un simple derecho de visita o retorno a las ciudades tradicionales. Sólo puede formularse como derecho a la vida urbana, transformada, renovada.

Tres últimos capítulos cierran la publicación, en los que el autor va estudiando la influencia del tiempo en los tipos de sociedad y de ciudades, hasta llegar a la ciudad capitalista, que crea el centro de consumo, que, a su vez, provoca «consumo de lugar». A modo de conclusión afirma el autor que la realización de la filosofía puede dar un sentido a la historia y a la actualidad, o lo que es lo mismo, da un sentido a las ciencias de la realidad social. Termina con los doce puntos que constituyen su tesis sobre la ciudad, lo urbano y el urbanismo, publicados en 1967 con motivo del centenario de *El capital*.

JOSÉ MARÍA CHICO ORTIZ

ORTEGA GARCÍA, A.: *Inclusión de fincas en el Registro de Solares: sus causas*. Editorial Montecorvo, S. A. Madrid, 1974.

Creo que lo que me está sucediendo con la presente publicación le debe de haber ocurrido a muy poca gente: ser parte y juez. Me explicaré. Por parte entiendo aquella persona que «comparece» en una publicación bajo algún título y con alguna finalidad. Notarialmente ya sé que parte y compareciente son dos conceptos diferentes, pero aquí—*mutatis mutandi*—podemos partir de esa equiparación. En la publicación comparezco como prologuista. Creo que fue QUEVEDO quien definió el prólogo como «un delantal», que debe ser entendido no como lo que protege al libro, sino lo que «va delante» del libro. Pero al mismo tiempo que parte y com-

pareciente, soy juez, buen juez, al hacerme cargo de esta recensión, en la cual debo ofrecer una versión del contenido de la obra y el juicio crítico de la misma, convirtiéndome así en la espalda de la misma, entendiendo por tal lo que va detrás de ella.

La Editorial Montecorvo, estrechamente vinculada con los problemas urbanísticos, tuvo el gran acierto de sacar a la luz esta obra, de un práctico urbanismo, que afronta el problema singular de la inclusión de fincas en el Registro de Solares. Por razones difíciles de explicar me encontré un buen día con la «necesidad» de estrenarme como prologuista de libros, y eso, que supone la gran tentación para el que tiene la «manía» de escribir, provoca arduos problemas si el tema no se domina, si no se ha leído uno el libro intensamente y si no acierta con los adjetivos elogiosos que el autor de todo libro siempre merece. Por fortuna, de esa singladura salí bastante bien parado, como lo demuestra la cariñosa dedicatoria que campea en el ejemplar que me envió el autor.

Vamos con la publicación, que es lo que de verdad interesa al lector de recensiones. El trabajo, producto de unas experiencias que el autor ha tenido en su labor ministerial y urbanística, se estructura en dos grandes partes, que son las que nos van a servir para hacer estas notas. Decía en mi prólogo que la trayectoria sistemática empleada por el autor es muy fácil para el lector, ya que se caracteriza por responder a tres etapas escalonadas, que partiendo de la Ley y el Reglamento de Solares y pasando por la Ley del Suelo, culmina en el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares. Cobran, sin embargo, mucho relieve las llamadas por el autor cuestiones preliminares o conexas con el motivo fundamental, como pueden ser qué debe entenderse por finca edificable, el problema de la unidad predial, la cuestión de la inexistencia del plan parcial y la posibilidad de que funcione o no el Registro, y como efectos, los de la relación entre este Registro y los arrendamientos urbanos. Con anterioridad, y constituyendo la primera parte del libro, se han fijado unas premisas a modo de conocimientos previos, que van desde los municipios sujetos a las disposiciones sobre solares, hasta las excepciones y exclusiones de fincas y un breve examen del proyecto de reforma de la Ley del Suelo.

Conforme a todo ello distingamos esas dos grandes partes para luego añadir pequeños matices que la obra exige:

Primera parte.—Explica el autor en su introducción cómo la regulación de la normativa del Registro de Solares está íntimamente relacionada con el problema de la vivienda y los contratos de arrendamientos urbanos, pero el examen se va a concretar a las causas de la inclusión de las fincas en dicho Registro. En la sistemática utilizada—dice el autor—se parte, en efecto, de una serie de precisiones previas, como es la determinación de los municipios sujetos a las disposiciones sobre solares y la necesidad de existencia del Registro como requisito o base de los efectos del sistema, puntos ambos que puestos en relación nos revelan que es precisa la implantación del Registro de Solares, y que dicha implantación sólo tiene lugar cuando en cumplimiento de los preceptos legales que en determinados casos lo imponen, o voluntariamente se ha producido el hecho en la realidad, sin que la falta de implantación voluntaria, ni siquiera el incumplimiento de la obligación de establecer el Registro en los municipios que el Reglamento o el Consejo de Ministros determinan, tenga ningún efecto en cuanto a la posibilidad de utilizar otro expediente o sistema en forma definitiva o provisional. Igualmente se trata de la situación y características de los terrenos que puedan ser incluidos en el Registro y de los casos de excepción y exclusión, mediante el examen de la legislación anterior y en la vigente, rematando con el estudio de las previsiones contenidas en el Proyecto de Reforma de la Ley del Suelo, sobre valoración de

derechos arrendaticios y suspensión temporal del régimen de edificación forzosa.

Segunda parte.—Creo que para su resumen expositivo más que acudir a mi prólogo, lo que debo hacer, en prueba de fidelidad al lector, es seguir al autor, quien dice que antes de estudiar las causas en el Reglamento de Edificación Forzosa se examinan varias cuestiones previas, que unas veces son verdaderos presupuestos para la inscripción, como ocurre con la exigencia de que las fincas sean edificables y de que constituyan unidad predial, es decir, una realidad independiente desde el punto de vista jurídico-urbanístico, y otras son problemas planteados y muy debatidos, como la necesidad o no de la existencia del plan parcial en el sector para la inscripción de una finca y los efectos que en esta materia produce la suspensión del otorgamiento de licencias de edificación. Finalmente, se examinan los efectos de la inclusión de fincas respecto de los arrendamientos urbanos o cuestiones conexas, como la indemnización y el desahucio administrativo procedentes.

A continuación se examinan las concretas causas de inclusión, a través de tres partes bien diferenciadas: en primer término, en la Ley y en el Reglamento de Solares; después, en la Ley del Suelo, y, finalmente, en el Reglamento de Edificación Forzosa. Este último examen se hace partiendo tanto de sus antecedentes legislativos, como de los anteproyectos que han servido de base al Reglamento vigente.

Las causas en el Reglamento de Edificación Forzosa se han dividido en diez apartados, los dos primeros referidos a los solares propiamente dichos no edificados o edificados en parte, y los siguientes, a los solares por asimilación o edificaciones, a través de los casos de construcciones paralizadas; edificaciones derruidas; viviendas inhabitables; edificaciones ruinosas; edificaciones inadecuadas por insuficiencia de volumen, por razones del uso y por desproporción de altura y desmerecimiento, y, finalmente, edificaciones provisionales. Especial atención se dedica a las edificaciones ruinosas y a las edificaciones inadecuadas por insuficiencia de volumen y altura y desmerecimiento, que son los dos casos que se invocan en la mayoría de las solicitudes de inscripción, y que, además, en sí plantean importantes problemas, de los que basta aquí recordar la discrepancia jurisprudencial en torno a la expresión altura legalmente autorizada y corriente de la zona, punto en que, tras el análisis jurisprudencial, se llega a una conclusión que creemos fundada en firmes argumentos.

* * *

He querido transcribir casi literalmente las palabras del autor al introducir al lector en el contenido de la obra, pues aunque como prologuista hacia mi versión, he querido respetar la del autor, que debe conocer mejor a su «criatura». Pero al lado de estos esquemas quiero destacar las tres o cuatro notas que ya apuntaba en el prólogo.

La primera de ellas era la objetividad con que el autor trataba la materia, y que no es común en esa que yo llamaba «zona verde» con la que he calificado al Derecho urbanístico. Lo normal en estos casos es proclamar excelencias y despreocuparse de relaciones más o menos importantes con otras ramas del Derecho. El Derecho urbanístico, vestido de gala con el manto púrpuro de la *publico*, empieza a sentirse casi tan omnipotente como Napoleón. Dentro de poco asistiremos a su coronación y simultáneamente a unos funerales de instituciones y normas hasta ahora vigentes y que han prestado serios y dignos servicios a la comunidad del país. Esta objetividad del autor se manifiesta al estudiar éste las relaciones de la legislación que comenta con la política de la vivienda y los posibles efectos negativos que ello puede suponer.

La segunda era la forma o manera de utilizar y reproducir las senten-

cias que el autor citaba en su texto. La forma abreviada empleada por el autor contrasta con la que utiliza en la *Revista de Derecho Urbanístico* al comentar las resoluciones del Ministerio de la Vivienda. Eso, para mí, suponía un retroceso, pues al lector de un trabajo monográfico se le debe ofrecer no la síntesis de un examen jurisprudencial, sino el estudio profundo que sobre la misma ha hecho el autor partiendo de los hechos que sirven de base a las mismas. Decía que hubiese sido una labor mucho más densa, pero más constructiva, haber adoptado su modo habitual de proceder.

La tercera era relativa a un problema concreto de lo que debe entenderse por finca a los efectos del Registro de Solares, y la gran discrepancia existente entre lo que a estos efectos debemos reputar y lo que el Registro de la Propiedad entiende. En diferentes publicaciones he destacado la gran dificultad que la legislación plantea para definir, ubicar y designar el concepto de finca, pues repasando desde la legislación urbanística hasta la agraria, pasando por el Código civil, la Ley Hipotecaria y diversas legislaciones especiales, queda siempre la duda de ese concepto tan difícil y tan necesario dentro de una normativa referida a esa figura. Lo que me chocaba—y, por supuesto, me indignaba—era que una legislación administrativa, apoyada por sentencias del Tribunal Supremo, se permitiese el lujo de no admitir conclusiones hipotecarias en orden a una posible configuración del concepto finca; pero el autor respetaba trayectorias del Tribunal Supremo y admitía su defensa.

Por último, creo que la obra en su finalidad cumplía los objetivos proyectados, pero quedaba sensiblemente coja al no examinar la naturaleza jurídica, si es que la tiene, del Registro de Solares. En mi prólogo llegué a demostrar, no sé si con asentimiento de los administrativistas, que ese Registro no pasaba de ser un mero fichero administrativo, y que a sus buenas intenciones de relación con el Registro de la Propiedad surgían esas discrepancias doctrinales y jurisprudenciales, que le quitaban esa posible vida de relación deseada.

Creo que la lucha actual entre el Derecho privado y el público es casi una lucha de «muerte». La multiplicación de funcionarios—al viejo estilo del milagro de los panes y peces—, las ideas de socialización, de intervención y de política social, reclaman competencias en «exclusiva» para dominar y regular situaciones. Pero lo grave del caso no es esa «exclusiva» que se pretende, sino que la falta de penetración de lo jurídico en las normas administrativas deja muy indefenso—por mucho contencioso que queramos montar—al ciudadano, que todavía cree en su propiedad y lo único que le van dejando son sus derechos de personalidad.

JOSÉ MARÍA CHICO ORTIZ

MOSQUERA SÁNCHEZ, L., y CARRETERO PÉREZ, A.: *Comentarios a la reforma de lo contencioso-administrativo (Ley de 17 de marzo de 1973)*. Ediciones Civitas en «Revista de Occidente», Madrid, 1974.

La Editorial CIVITAS, en su etapa inicial de rodaje, lanza, como primera publicación de su colección destinada a «Monografías», este estudio, que va a ser objeto de nuestro breve comentario. A la naciente Editorial nuestro cordial saludo y el deseo de que con sus publicaciones aporte el material necesario para la constante y renovada formación del jurista. A diferencia de la mayor parte de las colecciones—y de ello excluyo a la de RTV,

con su primer título de *La tía Tula*—, que suelen comenzar con platos más o menos asequibles a grandes grupos, para luego ir dosificando las monografías más profundas y densas, según las circunstancias lo ordenen, entiendo que aquí ha sucedido al revés, salvo sorpresas reservadas por el cuadro directivo de la Editorial, y de «golpe y porrazo» han abierto marcha con ese tema de lo contencioso-administrativo, patrimonio de muy pocos y aspiración de muchos.

No he superado todavía—como diría LAÍN ENTRALGO—el noviciado del tú en materia administrativa, y por ello me entran temblores cuando a esa palabra se le antepone la de contencioso. Con auténtica curiosidad y mucho respeto me he adentrado en las apretadas páginas de la publicación, y debo confesar que he transitado por ellas con cierta desenvoltura y hasta —a veces—con cierto dominio de situación. No quiero atribuirme por ello ningún mérito, pues entiendo que todos deben ser para los dos autores, MOSQUERA y CARRETERO, que con su claridad, su sistemática y su dominio de la materia me han sabido enseñar sin complejos. Y es que, como dice GARCÍA DE ENTERRÍA en el prólogo de la obra, CARRETERO pertenece a la primera promoción de Magistrados especialistas de lo contencioso-administrativo, que dominaba con seguridad y finura, no fácilmente superables, las técnicas del Derecho administrativo y del Derecho fiscal, y MOSQUERA ha sabido demostrar su formación como administrativista en una de las ejemplares Salas de lo Contencioso-Administrativo de nuestras Audiencias Territoriales, siendo hoy día su vocación decidida.

Estoy también con el prologuista en que la jurisdicción contencioso-administrativa es una novedad en nuestra patria y probablemente la más importante de los últimos lustros en el orden del Derecho vivido. Recuerdo con auténtico horror aquella versión, esquemática y fugaz, que tuve que decir ante un tribunal de oposiciones sobre esta poco estudiada materia de lo contencioso-administrativo; pero con todo, esta versión mía se acercaba algo más a la legislación, que la que tuve que oír siendo miembro de tribunal que decidía una plaza, en la que una de las principales ocupaciones era la del recurso contencioso-administrativo...

La Ley de 1956, sigo estando de acuerdo con GARCÍA DE ENTERRÍA, supuso la gran conquista de garantizar la efectiva protección de la ley y de los derechos individuales frente a una burocracia cuyo poder efectivo es en el mundo actual uniformemente acelerado. Pero entre esta idea, que ofrece seguridades al ciudadano en orden al respeto de sus derechos y al cumplimiento de la legalidad vigente, y la de la «extensión ampliatoria» de dicha jurisdicción hay ciertos límites, toques y competencias que es preciso respetar en tanto los conocimientos, las circunstancias y las coyunturas no aconsejen otra cosa.

El tema central del estudio monográfico se ciñe a la reforma llevada a cabo en lo contencioso-administrativo a través de la Ley de 17 de marzo de 1973, cuya principal conquista es la de desmitificar el requisito de que el sometimiento del Estado a proceso presentaba un aire de excepción, que exigía concentrar todos los procesos en un solo y excepcional tribunal, como si se tratase de un fuero personal del Estado, privilegiado y anómalo. La ley rompe esa trayectoria estableciendo con carácter absolutamente común que el Estado puede y debe ser enjuiciado por todos los Tribunales inferiores, lo cual, como precisa GARCÍA DE ENTERRÍA, a la vez que acerca decisivamente la justicia a los justiciables, descargando el convencional y oneroso monopolio madrileño, hace definitivamente normal y ordinario el hecho de ese enjuiciamiento.

Los autores no se conforman con la exégesis de los artículos reformados por la citada Ley de 17 de marzo de 1973 (arts. 10, 11, 14, 15, 16, 94, 102 y 132 y disposiciones transitorias), sino que afrontan una serie de temas de inevitable importancia, exponen las discusiones parlamentarias del pro-

yecto convertido en ley, aportan criterios doctrinales y jurisprudencia del Tribunal Supremo, así como recogen al final de cada capítulo unas notas bibliográficas de los más recientes trabajos doctrinales.

Antes de entrar en el examen del contenido de la reforma, los autores ofrecen unos estudios previos, que sirven de base al lector para los comentarios ulteriores. En cuatro capítulos sucesivos se van perfilando las diversas fases históricas de la jurisdicción contencioso-administrativa en España, las motivaciones de la reforma y la situación en el Derecho comparado. Abierta así la publicación, se enfrentan los autores con el problema que plantean los actos políticos y los del Movimiento (ya que al lado de la Administración Pública existe la organización del Movimiento), como actos sujetos o exentos de la fiscalización jurisdiccional. Para llegar a ciertas conclusiones van examinando la naturaleza de unos y otros, ofreciendo al lector la gran polémica en torno a estos conceptos. El capítulo tercero se ocupa de un tema esencialísimo para la función jurisdiccional: la desconcentración. Su estudio se hace en tres apeaderos, que tratan sucesivamente de la desconcentración administrativa, la jurisdiccional y el problema de la delegación de funciones y auxilio judicial. Por último, el capítulo cuarto está destinado al examen de la competencia y sus reflejos en la jurisdicción contencioso-administrativa, tanto en sentido vertical como en el horizontal. Expuestos en esquema los temas tratados por los autores, el lector comprenderá la importancia que los mismos tienen y la necesidad de su dominio para el que quiera adentrarse en ese mundo de lo contencioso-administrativo.

El artículo 10, que determina las materias de competencia de las Audiencias Territoriales, permite a los autores estudiar los actos de la Administración Central, de Corporaciones Locales, de órganos de competencia nacional y el problema de la responsabilidad patrimonial de la Administración y de sus agentes. El artículo 11 ofrece la normativa de la distribución de competencia, y los autores siguen prácticamente en su exposición los cuatro apartados que contiene la norma, con sus criterios de fuero exclusivo, electivo, territorial y recursos interpuestos por varios recurrentes ante distintas Salas. En los comentarios al artículo 14 se van examinando la competencia del Tribunal Supremo en única instancia, en apelación, en revisión, en recursos de queja y en la resolución de problemas de competencia. La distribución de asuntos en las Salas de las Audiencias Territoriales y en el Tribunal Supremo son las materias que dan base al comentario del artículo 15. En torno a la composición de las diferentes Salas del Tribunal Supremo, materia tratada por el artículo 16, se estructura el correspondiente capítulo, que termina con el examen del número de Magistrados necesarios para resolver y verificar el despacho ordinario.

Tres materias siguen en esta exposición, apoyándose en la reforma de los artículos 94, 102 y 132. Por su orden son: la apelación de las sentencias de las Audiencias Territoriales, el recurso de revisión y el procedimiento de pobreza. Son estudios básicos y decisivos para comprender el difícil entramado de esta jurisdicción. La apelación está mediatizada—a veces—por la cuantía; otras, por la materia, y procede siempre en las sentencias que supongan desviación de poder o que hayan recaído en recursos indirectos. La revisión, sus motivos y el procedimiento a seguir son las cuestiones que se abordan siguiendo al artículo reformado antes citado. En materia de pobreza se examinan las personas que pueden aspirar al beneficio, la competencia del Juez para concederlo, el momento procesal en que debe solicitarse, los litigantes contrarios, los requisitos de la demanda y la tramitación del proceso, así como el de la habilitación de la misma.

Cierra la publicación un comentario sobre el problema del Derecho transitorio, solucionado por las disposiciones primera y segunda, pero que ofrecen algunos puntos dudosos, que son estudiados por los autores. Como

apéndice figura el nuevo texto de la Ley de 17 de marzo de 1973. Entiendo, por último, que la publicación tiene una dosificación de materia práctica y doctrinal de indudable y necesaria consulta para el que trate de poner en marcha un «contencioso».

JOSÉ MARÍA CHICO ORTIZ

SALVIA, FILIPPO, y TERESI, FRANCESCO: *Lineamenti di Diritto Urbanistico*. CEDAM (Casa Editrici Dott. Antonio Milani). Padova, 1973, 238 págs.

Consta esta obra, sumamente manejable y especialmente idónea para introducirse en la problemática general del urbanismo en Italia, de cinco partes perfectamente definidas. Corresponden a otras tantas cuestiones básicas, cuyas respuestas adecuadas buscan los países en que el urbanismo ha dejado de ser una ciencia meramente especulativa para convertirse en programa de acción con objetivos tendentes a hacer una realidad la ordenación espacial apropiada de la vida del hombre.

En el primer capítulo ponen de manifiesto los autores la evolución experimentada por el concepto mismo del urbanismo y del Derecho positivo que aborda la regulación de materias tipificadas como urbanísticas de una manera coherente con tal configuración teórica.

En efecto, el Derecho urbanístico, verdadera especialidad hoy día dentro del saber jurídico, no se limita a señalar las directrices de saneamiento de centros urbanos y a resolver problemas paisajísticos. Va mucho más allá. Primero contempla la estructura integral de la ciudad, y luego su entorno y localización como parte de un territorio, hasta llegar a situar la planificación urbanística en el contexto más amplio de una planificación general.

La organización administrativa de los servicios urbanísticos es planteada en el capítulo segundo, señalándose una tendencia descentralizadora en favor de las entidades regionales, singularmente respecto de las que, como Valle de Aosta, Sicilia, Cerdeña, etc., se rigen por un Estatuto especial.

En el capítulo tercero se acomete el estudio detenido de la planificación urbanística siguiendo el clásico esquema, consistente en desgranar el contenido, naturaleza y efectos de los planes, cuya formación está sometida, en todo caso, a una serie de límites inderogables o medidas estándar (densidad de edificación; altura y distancia entre los inmuebles; proporcionalidad entre espacios destinados a fines residenciales, industriales o al uso público), que garanticen un perfecto equilibrio entre el hombre y el medio.

En el tratamiento de la materia se ha seguido el sistema de la Ley de 17 de agosto de 1942, de cuyo examen resultan los siguientes instrumentos urbanísticos:

- 1) La PLANIFICACION SUPRA-COMUNAL o macro-planificación, que comprende todos aquellos planes que señalan las directrices generales de ordenación del territorio. Tal carácter tienen los *planes territoriales de coordinación*, y en las regiones con Estatuto especial, los *planes regionales y provinciales*, en conexión estrecha con la programación económica nacional y regional, y que fundamentalmente determinan las zonas edificables, tanto en centros rústicos como en urbanos, las bases de ordenación de la actividad industrial, agraria y de servicios y de aquellas áreas que

por sus características naturales han de ser objeto de una valoración turística y ambiental.

2) La PLANIFICACION URBANISTICA GENERAL. Se estructura en *planes generales de ordenación, proyectos de edificación y planes* relativos a las llamadas *circunscripciones urbanísticas*.

Los primeros cumplen la función, a nivel municipal e intermunicipal, de localizar las áreas destinadas a obras y servicios públicos, tales como redes de comunicación terrestre y fluvial, dividir en zonas concretas el territorio indicado precisando el uso y destino de cada una de ellas, establecer las reglas específicas a que deben someterse los lugares de carácter histórico o que ofrecen peculiaridades paisajísticas y, en general, las normas y limitaciones a que ha de sujetarse la ejecución del mismo plan. Para aquellos municipios no obligados a formar planes generales (al no estar incluidos en un catálogo confeccionado por el Ministerio de Obras Públicas) surgen en la citada Ley de 1942 los *proyectos de edificación*, a manera de elementales planes generales de ordenación, que contienen los límites y normas básicas de actuación dentro del perímetro geográfico correspondiente a las referidas entidades.

El último tipo de planes citados se dirige a la ordenación de lo que se denomina *circunscripción urbanística*, resultado de la agrupación de dos o más municipios que presentan especiales rasgos homogéneos y cierta complementariedad socioeconómica.

3) Como instrumentos urbanísticos de EJECUCION de los PLANES GENERALES y de EDIFICACION, la Ley de 1942 recoge los *planes parciales* y los de *parcelación*, pudiendo esta última, cuyos caracteres han sido sustancialmente innovados por la Ley de 6 de agosto de 1967, promoverse por iniciativa de los particulares o municipal. Este esquema se completa con la existencia de un complejo de MEDIDAS de SALVAGUARDIA, cuya finalidad es la de evitar que en el período comprendido entre la formación del plan y su aprobación definitiva se concedan licencias de edificación que pongan en entredicho el contenido de los planes en proyecto.

Los PLANES urbanísticos ESPECIALES son objeto de estudio en el capítulo cuarto, que trata de los *planes de reconstrucción de las poblaciones afectadas por la segunda guerra mundial, planes* relativos a *zonas destinadas a la construcción de viviendas económicas* o a aquellas donde vayan a asentarse *centros de producción o núcleos de desarrollo industrial*, y, finalmente, planes de ordenación de *zonas especiales por su belleza natural o cualidades paisajísticas*.

El último capítulo de la obra se dedica a la normativa dirigida a disciplinar la actividad referida a la edificación, haciéndose especial mención, primero, de las ORDENANZAS de EDIFICACION, en cuanto instrumento cuya finalidad primordial es asegurar la higiene, estética y aspecto armónico de los núcleos urbanos de acuerdo con las determinaciones de los planes urbanísticos.

En segundo lugar es examinada la LICENCIA de EDIFICACION, como medio a través del cual el Ayuntamiento ejerce un poder de intervención y control, referido a las iniciativas concretas y particulares en el ámbito de la actividad constructiva que se lleva a cabo en el territorio municipal. La reglamentación que aquélla supone se complementa con la expedición, en su caso, de la CEDULA de HABITABILIDAD, que mira más bien al cumplimiento por el inmueble de ciertos requisitos de índole higiénico-sanitaria.

El contenido expositivo del libro finaliza con el estudio: del régimen constituido por normas estándar subsidiarias aplicables a los municipios desprovistos de plan general de ordenación o proyectos de edificación; del complejo de disposiciones sancionadoras de carácter administrativo, fiscal

y penal para el caso de construcciones sin o contra licencia, y de los caracteres de la disciplina a que se somete toda edificación en áreas especialmente protegidas por su belleza natural y en las zonas que han sufrido las consecuencias de movimientos sísmicos.

La obra, concebida, como dijimos al principio, como manual para introducirse en la vasta problemática del urbanismo, cuenta asimismo con un útil APENDICE LEGISLATIVO, en el que se recogen cronológicamente la Ley de 17 de agosto de 1942, número 1.150, y las principales disposiciones posteriores complementarias o modificativas de la misma.

JOSÉ LUIS BENAVIDES DEL REY
Registrador de la Propiedad

VÁZQUEZ BOTE, E.: *Derecho civil de Puerto Rico*. Tomo I. Volumen 2.º
Fas. Ediciones Jurídicas. Barcelona, 1972.

Hay en la provincia de Almería un pueblo llamado Mojácar donde aún se conserva, como símbolo de antiguas tradiciones, lo que se denomina *indalo*. El *indalo*, especie de fetiche, amuleto, en su representación gráfica se asemeja a un hombre que teniendo los brazos en cruz parece que sostiene un arco iris. Una de las curiosas explicaciones que a esa figura se le da es la del pacto que Dios hizo con el hombre en el diluvio universal, y por eso le envió el arco iris, con lo cual en aquella provincia no llueve. Pues bien, en la misma postura y con los brazos en cruz he estado sosteniendo este y otro volumen en espera de hacer una recensión como merece, pero esta labor de lector apresurado que trata de comprimir lo leído para ofrecérsela a los demás no es fácil, sobre todo en estos tiempos, en los que se carece de la suficiente calma para leer con tranquilidad. En la lista de mis compromisos me están ya poniendo serias faltas.

La parte noble del Derecho, donde se mide la dimensión del autor que se enfrenta con su exposición, es precisamente esta que se estudia en el presente volumen: el objeto de la relación jurídica, el hecho, el acto, el negocio jurídico, etc., son la más genuina representación de los temas cumbres de esta parte. Yo diría, con una expresión iberoamericana cuya paternidad debe ser argentina, que estos temas «abren cancha», entendiendo por tal la apertura de posibles discusiones por lo difícil que es llegar a una precisión genérica de los conceptos. En la hora de la valoración genérica del empeño he de apuntar cómo VÁZQUEZ BOTE sale airoso y demuestra su pleno dominio de la materia, que sistematiza y ofrece con gran claridad y precisión.

Siguiendo la sistemática del autor vamos a distinguir las tres grandes materias tratadas en el volumen, aunque la primera sea la más extensa y en la que ya no respetaremos sus diferentes apeaderos, sino que haremos referencias a base de agrupación de materias. Fundamentalmente distinguimos, de una parte, los elementos estructurales de la relación jurídica; de otra, la influencia del tiempo en las relaciones jurídicas, y, por último, la teoría general de los derechos de la personalidad.

A) *Elementos estructurales de la relación jurídica*.—Realmente dentro de los elementos de la relación jurídica toca el estudio en este volumen de las cosas o el objeto de la relación jurídica y el contenido de la relación jurídica o teoría general del negocio jurídico. Su sola enunciación da margen suficiente para pensar en la densidad del tema tratado.

Dentro del objeto de la relación jurídica parte el autor de una previa distinción entre cosas y bienes, admitiendo que estos últimos suponen un concepto genérico dentro de los que cabe incluir las primeras. Desarrolla el autor la idea de cosa y sus diferentes clases muy en la línea del profesor CASTÁN, entre las cuales destaca las fungibles y no fungibles, las consumibles y no consumibles, las principales y accesorias, las presentes y futuras, las *in commercium* y *extra commercium*, las específicas y genéricas, las divisibles e indivisibles, las simples y las compuestas, las corporales e incorpóreas, la distinción entre muebles e inmuebles, los bienes de dominio público y de propiedad privada, las cosas *res communes omnium*, etc. De ahí pasa al estudio, típicamente mercantil, del dinero y de los títulos valores, los frutos, los gastos y mejoras y el problema del patrimonio.

Este esquema, casi sumarial, creo innecesario desarrollarlo, pues el autor sigue los cauces que marca la doctrina tradicional. Unicamente debemos hacer notar la omisión de clasificaciones más o menos actuales basadas en lo que CARNELUTTI denominaba «control de la circulación» o «circulación controlada», que exige una identificación previa de los bienes o de las cosas, admitiéndose una clasificación sometida a esta exigencia. Es la representación de la distinción entre bienes registrables y no registrables, de tanta importancia con vistas al fenómeno de la publicidad.

En la teoría del hecho y del acto jurídico, el panorama se amplía en su doble vertiente dimensional y de profundidad. A la larga lista de temas tratados se une el de los problemas conceptuales que la exposición exige y a los cuales el autor da la suficiente réplica. La estructura inicial se basa en la distinción de los fenómenos del hecho y del acto jurídico, suponiendo para este segundo concepto la exigencia de una conciencia y de una voluntad, tesis eminentemente italiana representada por BETTI. A mi juicio, es importante esta base italiana de la construcción de estos fenómenos, en donde resplandecen nombres tan ilustres como el citado, CARNELUTTI, FERRARA, etc., todavía hoy no superados. Me choca esa clasificación del acto jurídico en lícito e ilícito, cobijada bajo un epígrafe tan polémico como el del «aspecto político» (o de política jurídica). La materia de declaraciones y manifestaciones de voluntad lleva la impronta de la doctrina alemana, y en la materia de culpa y responsabilidad demuestra el autor estar en posesión de las principales fuentes para desarrollar el tema. No obstante, creo que hubiese merecido la pena hacer una alusión más extensa al Derecho español.

La parte destinada al negocio jurídico la considero de vital importancia, y quiero destacar con el autor esa preocupación que demuestra en uno de sus pasajes ante la contraposición de ideas que en Puerto Rico existen entre el sentido práctico y la construcción dogmática. Todavía se resiste —dice VÁZQUEZ BOTE—el jurista puertorriqueño, deformado por su afán de practicismo, nada ejemplar, a no ver utilidad en la formulación general de cualquier institución, resistiéndose a aceptar la relevancia y sensibilidad que se supone en una teoría general. Entiendo que la mucha utilidad de la parte general y la construcción dogmática del negocio jurídico puede ser el gran lazarillo que nos lleve a solucionar esa «jurisprudencia de problemas» por los que en la actualidad vibra la doctrina moderna. Para el autor, el negocio jurídico o el concepto del mismo viene determinado directamente por el tratamiento jurídico y los efectos que el Ordenamiento concede a la autonomía de la voluntad.

A tres preguntas reduce el autor las cuestiones fundamentales del negocio jurídico en orden a sus elementos. ¿Qué es el negocio jurídico?, lo cual supone contestar a toda la temática de su contenido. ¿Por qué es el negocio jurídico?, abre el cauce para abordar la temática de la causa del mismo. ¿Cómo es el negocio jurídico?, que permite plantear el problema de la forma de manifestación del mismo.

Sucesivamente se van estudiando las clases de los diferentes negocios jurídicos, y específicamente se desarrollan las teorías de los elementos subjetivos o voluntad manifestada y declarada, los elementos objetivos (forma y causa), las circunstancias extrínsecas al negocio, divididos en los presupuestos de validez y elementos accidentales, para luego pasar a la representación o teoría general de la misma, la interpretación, la prueba y el problema de la validez o nulidad del negocio.

A nada que se intente profundizar en las materias tratadas, se verá aflorar en la exposición esa gran dosis de «formación jurídica» que porta el autor. He sido siempre consciente de la gran importancia que tiene en la formación jurídica de las personas que éstas se dediquen, por razones de exigencia vivencial, al estudio profundo y disciplinado del Derecho. A VÁZQUEZ BOTE se le nota, y esto me conforta decirlo, que ha dedicado varios años de su vida a estudiar con método, profundidad, seriedad y disciplina programas que dan acceso a puestos que tocan el techo de lo que podríamos denominar ciencia jurídica. Su bagaje es grande y la línea de flotación de su barco va escondida ya por bajo de las aguas, en un alarde marino de singladura que permite un feliz arribo a puerto. Me he permitido este símil marino recordando alguna frase de su primer volumen, en el cual, a veces, se utiliza una terminología marinera.

B) *Influencia del tiempo en las relaciones jurídicas.*—Los cuatro o cinco problemas que el tiempo plantea en orden a las relaciones jurídicas están tratados con sumo cuidado por el autor: el cómputo, la prescripción, la caducidad, el plazo preclusivo, el no uso y la prescripción inmemorial. Bajo la idea de la seguridad jurídica son tratados todos estos problemas.

El tema, con ser tradicional, se ha puesto muy de moda en los últimos años, pues lo que antes era tranquilidad y sosiego se ha convertido en vertiginosa carrera de realizaciones inmediatas. La prisa, la urgencia, la importancia y la necesidad de consecuciones de valoración al tiempo en su enfoque proyectado hacia la relación jurídica. ¿Habrá llegado el momento de reducir o de ampliar plazos?

Destaco la parte que el autor dedica al Derecho específico de Puerto Rico, en el cual se parte de las mismas ideas del Código civil español, en el que los días son de veinticuatro horas y las noches desde que el «sol se pone en el ocaso» hasta que sale, frase ésta más poética que la utilizada por nuestro Código civil. Los meses son de treinta días y los años no se definían. Actualmente, conforme a la Ley de 17 de marzo de 1973 y Texto Refundido de 31 de mayo de 1974, han desaparecido estas referencias y solamente se habla de la fórmula del cómputo que generaliza el mismo, pero no unifica su diversidad legislativa.

Igualmente es interesante la materia que el autor dedica a la posibilidad de la prescripción en perjuicio del Estado, conforme a la legislación puertorriqueña. Para ello distingue entre lo que podríamos denominar bienes de uso o servicio público y bienes particulares o patrimoniales del Estado.

C) *Los denominados derechos de la personalidad.*—Es curioso cómo a medida que el hombre va perdiendo derechos en orden a los bienes materiales que le sirven, bajo principios más o menos sociales y democráticos, va robusteciéndose el Derecho en orden a la personalidad. El ataque que la masa social hace al individuo provoca el retroceso a los fortines o reductos de la personalidad, y así surgen el derecho a la vida, a la integridad física, a la disposición de partes del cuerpo, a la honra y el honor, a la imagen y a la libertad.

Poco va quedando, pero ese poco se agranda, se perfila y se estructura por el Derecho en orden a ideales a conseguir. Por ello esta parte de la obra se me antoja importante y de actualidad. Bajo las tres características

de inalienables, imprescriptibles e inembargables florecen y se estudian estos derechos. Es la última bandera, no plegada, que el Derecho privado ofrece al individuo ante el gran avance, casi arrollador, del Derecho público.

La exposición no es extensa, pero sí lo suficientemente amplia para dar una noción comprensiva de cada una de las manifestaciones estudiadas. Se completan las citadas con el estudio de las libertades psíquicas, las morales, las profesionales y el derecho a la igualdad civil. Todo ello va referido, luego de exponer su teoría general, a la especial legislación puertorriqueña.

Y aquí concluyo en espera de recoger los brazos y poder pasar y subrayar hojas y frases de un nuevo tomo de la obra que espera turno.

JOSÉ MARÍA CHICO ORTIZ