

RESUMEN DE REVISTAS

05

CLAUVERO ARÉVALO, MANUEL F.: *Los derechos de preferencia frente a la Administración y el sistema de licitación en la contratación de los entes públicos*. «Revista de Administración Pública», núm. 59, mayo-agosto 1969, pp. 9-41.

En distintos apartados el profesor Clavero Arévalo afirma que en nuestro ordenamiento jurídico la subasta constituye la regla general en cuanto a la forma de enajenación de los bienes inmuebles de la Administración, y que el derecho de preferencia

juega en orden a los bienes, obras y servicios de la Administración.

En principio se admiten, en el orden administrativo, los tres tipos clásicos del derecho de preferencia: el tanteo, el retracto y la opción. El derecho de tanteo supone la preferencia para adquirir una cosa o un derecho por la cantidad y en las condiciones ofrecidas por una tercera persona. El derecho de retracto, entendido como lo hace el artículo 1.521 del Código Civil, es decir, como «derecho de subrogarse, con las mismas condiciones estipuladas en el contra-

to, en el lugar del que adquiere una cosa por compra o dación en pago», es también aplicable a los entes públicos, a favor de la Administración o de los particulares en los casos establecidos, y también es posible que su ejercicio se realice después de una subasta o después de una adjudicación directa. En otras ocasiones el derecho de preferencia viene reconocido como una posibilidad de enajenación directa a su titular, sin especificar si se trata de un derecho de tanteo, de un retracto o de una opción. En este caso, no se trata del derecho a sustituir una oferta de un tercero, como en el caso del tanteo, ni de un contrato ya celebrado, como en el retracto, sino de optar por la adquisición en caso de proyectarse una venta por la Administración.

El derecho de preferencia en el orden administrativo plantea doctrinal y prácticamente su compatibilidad con las formas de licitación. El autor intenta descubrir un principio constructivo en esta materia, y para ello analiza por separado tres grupos de supuestos.

1. Derecho de preferencia a ejercitar a través de la licitación. Se incluyen aquí los casos en que la legislación preceptúa la licitación, ejercitándose en ella el derecho de preferencia.

2. Derechos de preferencia que excluyen la licitación. Trata aquí el autor de los derechos de preferencia en la adjudicación de obras, concesión de servicios y enajenación de bienes de la Administración.

3. Derechos de preferencia sin previsión sobre la existencia de licitación. El profesor Clavero Arévalo se enfrenta aquí con el intento de solucionar la tensión entre derecho de preferencia y licitación en aque-

llos supuestos en que nada se ha previsto al respecto por las normas consagradoras del derecho de preferencia.—F. S. C.

BAEZA DEL ALCÁZAR, M.: *Las excepciones a la Ley de Expropiación forzosa*. «RAP», núm. 59, mayo-agosto 1969, pp. 129-160.

Son ya infinidad los estudios que sobre el tema de la expropiación forzosa vienen realizándose día tras día por nuestra doctrina; sin embargo, en este trabajo el profesor Baena del Alcázar aporta unas observaciones originales, ya que se refiere a la expropiación forzosa no como la concibe nuestro Derecho en su ley reguladora, sino a las excepciones del sistema, que se hacen en los artículos 1,2 de la Ley de Expropiación forzosa y 1,3 de su Reglamento.

Este estudio pudiera ser útil, tanto para una contemplación de las excepciones en sí como para contrastarlas con la caracterización general de la expropiación en nuestro Derecho.

El que anteriormente no se haya meditado sobre estas excepciones, hace pensar que no se haya tenido en cuenta una posibilidad. Que la solemne y generosa declaración del frontispicio de la ley, contenida en el párrafo 1 del artículo 1.º, se encuentra desvirtuada inmediatamente a continuación en el párrafo 2 del mismo artículo, posibilidad que se intenta comprobar en este trabajo.

Se estudian aquí, en primer lugar, los artículos 1,2 de la Ley de Expropiación forzosa y 1,3 de su Reglamento, y de ellos trata de entresacarse una interpretación. Para ello, se se-

paran las excepciones de ambos artículos y después se traza la conexión que existe entre ellos.

En cuanto a los supuestos de ventas forzosas, se trata de enfrentarse con el examen de la legislación reguladora de las ventas forzosas. Sin embargo, no se pretende estudiar todas las ventas forzosas ni estudiar a fondo cada una de ellas, sino simplemente dar un cuadro suficientemente significativo que preste concreción a las afirmaciones realizadas hasta el momento, así como al intento de calificación doctrinal de dichas ventas forzosas. Así, pues, se estudian primero los supuestos generales (ventas forzosas a entes administrativos, particulares y ventas forzosas en materia de divisas), y en segundo lugar, el supuesto problemático de las ventas forzosas previstas en la legislación orgánica de la Comisaría de Abastecimientos y Transportes. Por último, los rasgos generales de las relaciones jurídicas surgidas como consecuencia de las ventas forzosas (imposición de la obligación y sujeto, objeto y contenido de la relación).

Hechas las observaciones anteriores, entra el autor en un nuevo apartado en el que se enfrenta con el problema de la calificación doctrinal de las ventas forzosas. Ello se hace ofreciendo un repertorio de puntos de vista y empezando por la exposición de las teorías que se rechazan con el intento de evitar que dichas teorías oscurezcan el planteamiento final, a la vez que tratan de enriquecer dicho planteamiento con las luces que puedan arrojar sobre él las mismas teorías que se rechazan.

Finalmente, para terminar el trabajo, expone el autor el contraste entre las ventas forzosas y la expropiación, atendiendo especialmente a

las garantías de la propiedad en el sistema español. Tras el análisis de todo ello termina el autor el presente estudio con unas consideraciones dignas de mencionar:

1.^a La protección a la propiedad en nuestro ordenamiento se extiende en la misma medida a los bienes muebles que a los inmuebles.

2.^a Precisamente los bienes muebles están exceptuados de la aplicación de la Ley de Expropiación forzosa y del sistema de garantías montado por ella.

3.^a Existen ventas forzosas, en definitiva, privaciones de propiedad, que, no obstante referirse a bienes de gran importancia económica, han sido establecidas por disposición de rango inferior a ley.

Por todo ello, concluye el autor afirmando que la excepción del artículo 1,2 de la Ley de Expropiación forzosa y 1,3 de su Reglamento, desmiente en buena parte el magnífico y generoso pórtico del artículo 1,1 de la ley, y que como consecuencia de esta excepción, existe un portillo abierto en el sistema de garantías de la propiedad privada en el derecho español.—F. S. C.

COHEN, A. G.: *Les participations publiques en Italie et la formula IRI*. «Droit Social», mayo 1970, pp. 201-223.

La originalidad de la fórmula de la participación del IRI consiste, por una parte, en entregar la gestión de las participaciones que posee el Estado, no a los Ministerios, sino a organismos autónomos de Derecho público; por otra parte, en hacer funcionar estos organismos según los mecanismos del mercado, como los *holding* de Derecho privado.

Las ventajas son dobles: financiar en la medida en que el control y el financiamiento de una masa importante de empresas públicas puede hacerse sin recurrir al Tesoro; económicos, en tanto en cuanto el Estado por este procedimiento de administrar las empresas industriales en buenas condiciones, tarea para la que no está directamente preparado. En el límite la fórmula permite intervenir en la economía, y aun aplicar la política económica del Estado.

Pero la técnica es extremadamente flexible y ha evolucionado mucho; sus diversos usos resultan no de concepciones *a priori*, sino del empirismo. Creada bajo el corporativismo fascista y en un país de Derecho romano, ligada todavía a una organización estatal, la fórmula IRI no puede comprenderse, por tanto, nada más que por referencia al mundo anglosajón de los *holding*, los *trusts* y la economía liberal de mercado.

La intervención del Estado sería grande si se tratase de un Estado de forma tradicional. En un Estado moderno, al contrario, en donde la oposición administración-industria deja lugar a un juego coordinado y a una ayuda recíproca, una fórmula tal como el IRI representa el punto de encuentro de la marcha de uno hacia el otro para atender objeciones comunes según los mecanismos semejantes; constituye a la vez una mayor eficacia y un mayor liberalismo. F. S. J.

WALDO, DWIGHT: *The University in relation to the Governmental-political*. «Public Administration Review», marzo-abril 1970, pp. 106-113.

Trata Waldo en este artículo de perfilar el sentido y las perspectivas

de la Universidad en el contexto político-social del momento. Para él la Universidad es ante todo un cometido del Gobierno y a la vez una considerable fuerza política.

Después de concretar lo que entiende por «Universidad» (no sólo educación formal a nivel superior, sino educación general) y por «política gubernamental» que, también en términos muy amplios, considera, con los más modernos científicos-políticos, como una jerarquización de valores que goza de autoridad en la sociedad, se extiende en amplias precisiones históricas para llegar, en definitiva, a las siguientes conclusiones:

1.ª Ante todo, que la Universidad es, con la sociedad moderna, una parte integrante y de fundamental importancia en la política del Gobierno. Este hecho implica una serie de consecuencias:

- La Universidad, ya engranada hoy día en la política gubernamental, debe ser cada vez más seriamente considerada e, incluso, cada vez más controlada.
- La Universidad es ya un instrumento del Gobierno y lo será más en el futuro, necesariamente.
- La «independencia» de la Universidad y de sus profesores es materia de una viva polémica. Se observa en una rápida visión que la Universidad siempre ha estado limitada en su independencia. Parte de la sociedad está conforme con esta realidad, pero hay quien sostiene, y es cada vez un sector más nume-

proso, que la Universidad debe ser independiente, pues no se concibe otro modo de comportamiento del poder gobernante de la sociedad.

2.^a Gran parte del problema se centra bajo el nombre de «libertad académica». No hacen falta argumentos para convencer de que esta libertad académica es deseable, pero no hay que pensar que es algo que viene de arriba, una especie del Derecho natural. Sobre este punto—precisa Waldo—habría que hacer un estudio serio sin dejarse llevar del egoísmo ni del interés estrictamente profesional.

3.^a Por otra parte, y esto es importante, como la Universidad llega a ser un instrumento del Gobierno, se plantean graves problemas acerca de la compatibilidad entre normas e ideología académica y normas e ideología del Gobierno. Se comprende, pues, que en la práctica las colisiones sean inevitables. ¿Qué sucederá en el futuro? Las fuentes del poder (político) tienden a ser centro de contención, incluso violentamente, y es cierto que las Universidades han sido recientemente fuente de disturbios.

La expectativa ante el futuro ha de ser necesariamente tensa. Si sucede «lo peor», opina Waldo, habrá que llegar a la conclusión de que, en definitiva, la Universidad «como nosotros la hemos conocido» (y la hemos concebido, podemos sobrentender), no es el único medio de producir y repartir «el saber». No hay por qué pensar tampoco que es el mejor. Puede, en cualquier caso, cambiar.—
J. L. S.

MILLET, JOHN D.: *State Administration y Higher Education*. «Public Administration Review», marzo-abril 1970, pp. 101-106.

La educación, incluso la de nivel superior, ha sido considerada desde el principio de la República como una materia que concierne al gobierno de cada Estado. Incluso la palabra «educación» no aparece en la Constitución federal, aunque la Northwest Ordinance de 1787 declaraba que los problemas de la educación deben ser atendidos convenientemente. Esta exhortación iba dirigida a los nuevos Estados que se adherían a la federación, y esto es muy significativo, si bien lo cierto es que en aquel momento las diversas constituciones de los Estados desconocieron su obligación en este punto desgraciadamente, no conocemos sistemáticamente el papel desempeñado por los gobiernos de los Estados en cuanto a la educación superior, pero lo cierto es que la primera Universidad fue autorizada por el Estado de Carolina del Norte en su constitución de 1776. A partir de este momento empiezan los gobiernos de los Estados, con algunas excepciones como Massachusetts, Nueva York y Nueva Jersey, a establecer universidades estatales.

En 1862 se aumenta considerablemente el movimiento para establecer universidades estatales por la Movill Act federal.

Gracias a esta Ley Federal comienza un rápido aumento en el establecimiento de universidades.

Después de la guerra civil, un tercer movimiento en el aumento de la protección estatal a la educación comenzó a desarrollarse, para cuajar definitivamente en los años compren-

didados entre 1870 y 1910, y que no ha dejado de aumentar hasta nuestros días.

Pero hoy, precisamente, este aumento de universidades y *colleges*, en definitiva, este aumento de la preocupación por la enseñanza, plantea nuevos problemas. Será el primero el de la coordinación de todos los Estados de la Unión en esta empresa.

Es necesario planificar y coordinar el desarrollo de las diversas instituciones dedicadas a la educación superior.

Esto es cierto, pero no hay hasta ahora una «agencia» estatal con autoridad para llevar a cabo dicha función.

En este momento, continúa Millet, interesa el análisis de la acción estatal sobre la educación superior desde el punto de vista de la ciencia política, y por eso no entra en la discusión sobre la conveniencia práctica y desde el punto de vista de la enseñanza, de establecer una serie de elementos de coordinación en las universidades.

Entiende por «Administración del gobierno estatal» la creación de una agencia administrativa con autoridad para ejercer una supervisión sobre las instituciones estatales relacionadas con la educación superior y con cierto grado de influencia sobre el legislativo y el ejecutivo en el campo de la educación.

Trata también Millet de definir las «perspectivas de la ciencia política», aunque resalta la dificultad del intento. Muchos estudiosos de la ciencia política, dice, entienden que su disciplina atañe a la tradición política, tiene que ser con la estructura del poder político, con el comportamiento político en la sociedad y con las

instituciones políticas en las que el poder se ejerce.

Lo cierto es que, efectivamente, las tradiciones políticas de los Estados Unidos tienen, en diferentes grados, influencia sobre la acción estatal en la educación superior y no es menos cierto que en la *tradición política americana* no encontramos casi referencias a la educación, y en el *desarrollo del pensamiento americano*, muy de tarde en tarde. Es en la era de la posguerra civil cuando América recibe la inspiración intelectual sobre la educación superior de la universidad alemana, importada a través de muchos intelectuales formados en aquel país europeo. Por otra parte, la creciente industrialización de América a partir de 1865 origina una gran demanda de nuevos profesionales. Las instituciones estatales responderán a esta demanda necesariamente, pues son ellas las que tienen más medios económicos para afrontar con mayor rapidez esta expansión.

Finalmente, a partir de 1945, los gobiernos de los estados empiezan a evolucionar en el sentido de establecer una maquinaria administrativa central en el campo de la educación superior estatal. Pero hay que tener en cuenta que las universidades, incluso estatales, se han acostumbrado a disponer de un gran margen de autonomía y, por otra parte, los delegados de los Estados miembros han gozado, en este campo, de una libertad profesional e incluso política, ante la cual los esfuerzos del ejecutivo y legislativo por controlarlos han resultado frustrados en muchos casos.

Hoy, el gobierno federal, conociendo las experiencias anteriores, prefiere atender a la educación superior

con instituciones públicas, mejor que a través del gobierno de los Estados.

En esta materia, las leyes federales y la Administración federal tienden a ignorar el gobierno de los Estados. Resulta así que llegamos a una situación en que el papel de los gobiernos de los estados se limita a presentar y defender las necesidades de las universidades del Estado ante la Federación.

Sin embargo, hay que reconocer que, como una parte de la maquinaria del Estado, el Departamento de Educación Superior tiene un papel más complejo. Como las agencias administrativas, en general, en el esquema de gobierno de Estados Unidos, debe ocuparse de encontrar la fórmula conveniente que armonice las relaciones entre el gobierno del Estado y la Universidad.—J. L. S.

SCHRIEBER, DAVID E., y SLOAN, STANLEY: *Incentives: Are they relevant?, obsolete?, Misunderstood?* «Personnel Administration», enero-febrero 1970, p. 52.

El tema de los incentivos sigue preocupando en Norteamérica, tanto en el ámbito de la Administración pública como de la empresa privada. Está en tela de juicio no sólo su eficacia respecto de la productividad en los empleos, sino también el mismo planteamiento de la técnica de incentivos.

Este breve artículo de Schrieber y Sloan persigue básicamente analizar los siguientes supuestos: 1) la perspectiva económica tradicional, 2) una perspectiva psicológica y 3) un *approach* alternativo al concepto de incentivo.

La perspectiva tradicional basa la

actuación a través de medios de estímulo puramente económicos. Hoy se duda de su efectividad, sobre todo desde que los estudios del comportamiento individual y grupal en el seno de la organización han alcanzado su mayoría de edad.

Esta circunstancia ha abierto el paso a una concepción psicológica de la técnica de incentivos, que se fundamenta no en medios económicos, sino en la construcción y puesta en práctica de un nuevo modelo psicológico de motivación para el trabajo. Esta técnica ha dado lugar a una considerable confusión entre mito y realidad; sin embargo—dicen Schrieber² y Sloan—, ha ayudado a los *managers* a ampliar su perspectiva sobre los incentivos y a comenzar a tener en cuenta las implicaciones psicológicas de la estructura del trabajo y de las formas de liderazgo.

Vistos los resultados de las técnicas anteriores, los autores proponen la integración de los incentivos económicos y psicológicos en un sistema de participación en la gestión. En su opinión, se obtendrían las siguientes ventajas:

1.^a Mayor congruencia de la técnica de incentivos con las doctrinas actuales de motivación y comportamiento en el trabajo, que resaltan los aspectos psicológicos.

2.^a Utilización de la «filosofía» de que el dinero es un camino, pero no el único, para la consecución de las metas deseables.

3.^a Incremento de la productividad, al constituir un sistema que facilita el proceso de aprendizaje del trabajo.

4.^a Mayor atención a la participación e integración del trabajador, áreas problemáticas ambas en otros sistemas de incentivos.—P. G. M.

PRAGA, LUCIANA: *La Pubblica Amministrazione nel mondo: L'Amministrazione locale in Belgio*, «Nuova Rassegna...», octubre 1969, páginas 2153-2158.

Todo el régimen local belga puede definirse, en opinión de la autora con una referencia general al régimen administrativo francés implantado por Napoleón. Este sometimiento a las estructuras centralizadas no elimina totalmente la autonomía que, en dosis notable, se observa en Bélgica. Sin embargo, siempre la encontramos atemperada por la tutela ejercida por los poderes centrales. La Constitución de 1831 define claramente los caracteres generales del régimen local, y pese a su antigüedad, se adapta permanentemente a la evolución de las necesidades sociales al no haberse definido rígidamente los límites «del interés regional o local».

Bélgica se divide en nueve provincias, cuyos límites territoriales y subdivisiones no pueden ser alterados sino por el legislativo. Las autoridades de la provincia, de acuerdo con la ley provincial, son el Consejo Provincial, la Diputación permanente, el gobernador, el canciller provincial y los comisarios de distrito.

El *Consejo Provincial*, órgano deliberante cuyos miembros no pueden formar parte del Parlamento de la nación, se compone de consejeros elegidos por el cuerpo electoral y por el gobernador. Carecen de derechos económicos en concepto de sueldo, pero les está asignada una dieta de asistencia que, para los residentes a distancia mayor de cinco kilómetros del lugar de reunión, se incrementa con una dieta por desplazamiento.

El importe de estas retribuciones debe ser aprobado por el rey.

La *Diputación permanente*, antigua institución administrativa belga, está integrada por el gobernador y seis diputados, elegidos por el Consejo entre sus miembros. Su retribución está fijada por la ley provincial, con cargo al presupuesto de la provincia. Las atribuciones de la Diputación inciden sobre tres campos: intereses generales, intereses provinciales y poder jurisdiccional.

El *gobernador* es una autoridad mixta: agente del poder central y comisario del Gobierno es, también, agente del poder provincial para los intereses exclusivos de la provincia. Nombrado por el rey, su retribución corre a cargo del presupuesto estatal.

La figura del *canciller provincial*, nombrado por el rey para seis años de entre los inscritos en una lista propuesta por la Diputación permanente, representa en la Administración provincial un papel cuyas funciones son similares a las del secretario general de un Ministerio belga (equivalente, en sentido amplio, del subsecretario español).

El *distrito* es una simple división administrativa territorial, carente de personalidad jurídica, sede de un tribunal de primera instancia, circunscripción electoral y administrativa. El *comisario del distrito* es un agente del Gobierno, nombrado por el rey, con una triple función: agente informativo del poder central, agente de supervisión del ejecutivo y órgano con especiales competencias sobre todos los municipios del distrito en materias de orden público y otras especiales.

En lo que se refiere a la Administración municipal es preciso resaltar, en primer lugar, la plétora de pequeños municipios. Todos ellos están organizados según un mismo modelo,

cualquiera que sea su dimensión e importancia, aunque hay que destacar el hecho de que los menores se encuentran sometidos a la tutela especial del comisario del distrito. De acuerdo con la Ley Municipal sus órganos son los siguientes: Consejo municipal, colegio de asesores y burgomaestre o alcalde.

El Consejo municipal es una asamblea elegida por sufragio universal, con personalidad jurídico-pública, gestora de los intereses locales, del patrimonio comunal y con atribuciones de interés general que ejerce como delegada del poder central. El presidente de esta asamblea es el burgomaestre o alcalde, elegido por el rey entre los consejeros y sin voto en las deliberaciones. Actúa como gerente, pudiendo ser revocado por negligencia grave o mala conducta notoria. Es, también, presidente del Consejo de asesores, órgano de instrucción y ejecución de las deliberaciones y acuerdos del Consejo municipal y encargado de la gestión diaria de los intereses comunales.—A. S. A.

ROEHRSEN, GUGLIELMO: *Considerazioni sulla formazione dei piani regolatori comunali*, «Nuova Rassegna...», enero 1970, pp. 1-8.

El procedimiento de adopción de un plan regulador en materia de urbanismo por la Administración local italiana plantea una serie de problemas que el consejero de Estado Roehrssen analiza cumplidamente. Dejando aparte algunas de las fases iniciales (iniciativa y designación del proyectista) se examinan las sucesi-

vas hasta el momento de la aprobación definitiva.

Respecto de la deliberación sobre la adopción del plan sostiene el autor que se trata de un acto preparatorio y no impugnabile. En su opinión, la deliberación del Consejo municipal sobre el proyecto técnico tiene un carácter puramente preliminar y no constituye, en modo alguno, la expresión de la voluntad de la Administración local respecto del plan, ya que, en sucesivas fases preceptivas, aparecerán nuevos elementos que deberán ser evaluados en la solución firme.

La fase de publicación significa la posibilidad de conocimiento, por los públicos, del proyecto de plan, que deberá depositarse en la secretaría municipal a disposición de los ciudadanos quienes, después de un plazo de treinta días de exposición, podrán presentar «observaciones». Interesa subrayar que las personas legitimadas para deducir estas «observaciones» son, de acuerdo con el artículo 9 de la ley de 17 de agosto de 1942, «las asociaciones sindicales, los entes públicos y otras instituciones interesadas».

Su objeto es proporcionar a la Administración local elementos de juicio que, junto a los demás producidos en el procedimiento, ayuden a formar la voluntad que ha de reflejarse en la decisión administrativa. Conviene señalar que estas «observaciones» no tienen el carácter de remedios jurídicos, ni tampoco el de denuncias, sino que constituyen una vía para la colaboración de los ciudadanos prevista, deseada e impulsada por el legislador. En cualquier caso no deben confundirse estas «observaciones» con los escritos de oposición.

Por último se considera la fase de deliberación definitiva que, en opinión del autor, constituye una verdadera necesidad por cuanto las anteriores no son sino preliminares. La necesidad subsiste tanto en el caso de que se hubieran producido «obser-

vaciones», estimadas o no, al proyecto como en caso de ausencia de las mismas. Sólo en este momento puede decirse que se concreta la precisa voluntad de la Administración municipal de adoptar «este» plan determinado y no otro.—A. S. A.