

BIBLIOGRAFIA

NOTICIA BIBLIOGRAFICA

BENOIT, FRANCIS-PAUL: *Le Droit Administratif Français*. Libraire Dalloz. París, 1968; pp. 897.

Constituye la presente obra uno de los más completos tratados de Derecho administrativo francés, escrito por uno de los más sólidos conocedores del mismo: Francis-Paul Benoit, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Rennes.

El profesor Benoit enjuicia el Derecho administrativo y, especialmente, su objeto: la Administración pública, desde una perspectiva actual, lo que da un valor más alto a su obra.

Siguiendo al citado profesor, y en un intento de sistematización, vamos a considerar, sucesivamente, los siguientes cuatro puntos cruciales para la comprensión del Derecho Administrativo:

1. Objeto del Derecho administrativo.

2. Evolución y situación actual de la Administración pública en Francia.

3. Los límites del Derecho administrativo: el Derecho constitucional y el Derecho privado.

4. Fuentes del Derecho administrativo.

1. Refiriéndonos al primer punto el Derecho administrativo puede ser definido como el conjunto de reglas relativas a la organización y a la actividad de la Administración, encargada de asegurar la satisfacción de las necesidades esenciales de los habitantes del país.

Así, pues, el objeto del Derecho administrativo es la Administración pública, y aquél comprende, por una parte, las reglas que fijan la estructura de los organismos

públicos y sus mutuas relaciones. Por otra parte, las normas que regulan la actividad de sus organismos y sus relaciones con los particulares. Y por último, las reglas que determinan las modalidades del control jurisdiccional de la acción administrativa.

2. El segundo punto que considerábamos hacía referencia a la evolución y situación actual de la Administración y del Derecho administrativo francés. Benoit se lamenta de la insuficiencia de los estudios históricos sobre la Administración, que podrían aportar claridad en el período comprendido desde fines de la época feudal hasta el siglo XVIII. Ante esta laguna el autor francés comienza la evolución de la Administración francesa a partir del año VIII, considerado como punto de partida aparente de la Administración y del Derecho administrativo. Esta etapa, que se extiende hasta la Restauración, establece una Administración autoritaria y un régimen administrativo más próximo a un régimen arbitrario que a un régimen de derecho.

Con la monarquía de julio se abre un nuevo período que se prolonga hasta 1935. Desaparece el monarquismo administrativo y el poder administrativo se atenúa bajo el efecto de la democracia política. El Frente Popular en 1936 constituye el punto de partida de un nuevo período caracterizado por el paso de la democracia política a la democracia económica, produciéndose la intervención administrativa en el campo social y profesional y el ejercicio de actividades económicas, inicialmente privadas.

En 1954 se inicia el último período caracterizado por la conciliación entre la herencia liberal, profundamente transformada bajo la presión sindical y las realidades socialistas. En el campo administrativo el fenómeno capital es la interpretación de los aspectos económicos y propiamente administrativo. Todo esto bajo un denominador común de progreso en el Derecho administrativo.

3. La tercera cuestión a abordar es el establecimiento de los límites del Derecho administrativo. En primer lugar, la distinción entre Derecho administrativo y Derecho privado. El primero regula todas las intervenciones de la Administración Pública, ejerciendo poderes administrativos para la satisfacción del interés general. En segundo lugar, habría que distinguir entre Derecho administrativo y Derecho constitucional. Este regula la organización del Estado, determina los órganos con poder para hacer las leyes y para aplicarlas, precisa las relaciones que debe haber entre ellos y fija el régimen político del país. En cambio, el Derecho administrativo, que es el Derecho público cotidiano, regula aquella actividad estatal ejercida para la satisfacción de necesidades permanentes de la población. El Derecho administrativo es, en definitiva, el Derecho del poder público en sus relaciones constantes con los particulares.

4. Por último hacíamos alusión a las fuentes del Derecho administrativo. Destaca Benoit, por una parte, las leyes y los reglamentos y la jurisprudencia de la jurisdicción administrativa, por otra. Una de las notas del Derecho administra-

tivo francés es la importancia de la jurisprudencia del Consejo de Estado, lo que le constituye en un Derecho esencialmente pretoriano frente al dominio legal y reglamentario característico de otros sistemas de Derecho administrativo.— E. H. C.

JORDANA DE POZAS (L.), y MERLIN (O.): *Diccionario jurídico. Dictionnaire Juridique* (español-francés; francés-español). Editions de Navarre. París, 1968, páginas 246 y 309.

El significado de los términos parece claro hasta el momento de su planteamiento; aquello que San Agustín dijo respecto del tiempo, y que se repite hasta la saciedad, puede aplicarse análogicamente a otros muchos términos o temas sobre los cuales hay concurrencia de criterios en tanto en cuanto no se entre en el examen a fondo. Uno de ellos, por ejemplo, puede ser este del «diccionario». Todos sabemos lo que es un diccionario, pero ¿sabemos lo que debe ser un «diccionario jurídico»?; ¿puede ser un diccionario de este tipo idéntico a los demás tipos de diccionarios o al que por autonomasía se llama tal? El ser jurídico, ¿modificará o no la tradicional estructura dada a los diccionarios? Estas y otras cuestiones nos suscitábamos al entrar en la visión y lectura de este diccionario y nos las repetíamos mientras llevábamos a cabo esto último.

Curiosamente, en el prólogo, el profesor Castán Tobeñas resalta cómo es en el campo del Derecho

en donde llegan a ser mayores las disparidades y sentido de las instituciones y cómo en él se presentan las mayores dificultades para conseguir esa armonía que parece propia al Derecho. Intencionalmente, hemos dicho nosotros «curiosamente» por que aquí como en tantos otros campos se instala la paradoja en el campo jurídico; el Derecho que tiene por misión y objeto velar por la paz y procurar instalarla allí donde no la hay, es en sí mismo punto y tema de controversia; pasma contemplar el enorme peso de las características nacionales sobre «cada Derecho», quedando tanto el Derecho de gentes como el Derecho natural como pequeñas parcelas que se mantienen vivas más por deseo de conservación que por efectividad. Y ese cada Derecho, nacional y singular, no es más que una variedad de piedras que integran esa torre babélica que es el Derecho visto desde un ángulo supranacional. Aparentemente, un mismo término o palabra, ¿significa lo mismo para distintos Derechos nacionales? La respuesta forzosa y fatalmente es negativa y a su clarificación y justa exposición viene un diccionario. Superando posturas utópicas e idealistas sobre el deseo de que hubiera un solo Derecho para todos los hombres, cualquiera que fuese su nacionalidad, un diccionario jurídico, como el presente, viene a cumplir un gran servicio, cual es el de precisar tanto el sentido jurídico nacional de una institución (lo que ésta y su expresión literal representan en el Derecho de un país concreto y determinado, como es, en este caso,

España y Francia), como su traducción para que pueda ser comprendida por los «nacionales» de otro país. Fijémonos que la labor encierra una doble dificultad: primera, encontrar las frases más concisas para describir muchas veces más una realidad sociológica que el uso ha convertido en Derecho que una simple fórmula legal, y segunda, encontrar tales expresiones en un idioma que no es el propio del autor.

Creemos que la principal característica de esta obra es su novedad, y como tal, puede ser enfocada y vista con mayor o menor benevolencia, pero siempre, con espíritu crítico, sin olvidar nunca su imprescindible utilidad, por la que debemos agradecer constantemente a sus autores, que desbrozan un camino por el que todavía queda mucho por andar. Uno de los puntos que puede ser criticado es el de su concisión; el jurista, hasta la fecha, ha estado acostumbrado a manejar un lenguaje lapidario, seco, haciendo suyo el consejo que Alfonso X en sus Partidas dirigía a los legisladores; por lo demás, las mismas exigencias del foro le lanzaban a la búsqueda de fórmulas solemnes y tajantes (lo que explica la enorme importancia del Derecho romano, maestro en el uso del imperativo; recuérdese el conocido «ita ius esto»); pero la vida y la realidad social han ido trastocando sus esquemas, de modo que la concisión, si buena, puede ser asimismo peligrosa y con efectos parecidos a los del pez mordiendo la cola; tan conciso que no diga nada. Si hay diferencias entre los derechos de los distintos países ¿es que no puede haberla

dentro de las fronteras nacionales? El que un diccionario, como el presente, sea bilingüe y binacional, coloque por encima el primer objetivo, no debe hacernos olvidar esto último, punto sobre el cual debemos fijarnos bastante en trabajos análogos aparecidos en otras disciplinas científicas (esencialmente, económicas), en donde palabras de diario uso merecen un tratamiento amplio y desmenuzado. Claro está que nos estamos metiendo en lo que podríamos llamar enfoque metodológico en la confección de un diccionario ¿a qué debe limitarse éste? Conviene que pensemos en lo siguiente: el mero hecho de calificar a un diccionario de «jurídico» nos está pidiendo previamente elaborar un inventario de qué términos, palabras, o expresiones, merecen tal conceptualización; tarea nada fácil, porque, como quien no quiere la cosa, a través de tal cosa estamos replanteando toda la temática jurídica: ¿es sólo Derecho lo específicamente contemplado como tal por el legislador positivo, o además de eso, e incluso por encima de ello, lo es también aquello que está regido por el Derecho natural, o el consuetudinario?

Por todo ello, cualquiera que sea el lector, siempre tendrá alguna duda, alguna reserva, ante ese significado que el autor—seleccionador de palabras o voces—ha puesto a los términos recogidos. ¿Por qué éste y no aquél? Aquí sí que que podríamos decir aquello de «ni están todos los que son, ni son todas las que están», o lo que es igual, no todas las palabras incluidas tienen sentido jurídico, extrañándonos en ocasiones del por-

qué se ha insertado una palabra que más obedece a inercia, a manera de hilo de Ariadna que descubriendo una palabra o, poniéndola como faro, deriva de ella muchas otras, que en expresión matemática, calificaríamos de «múltiplo», pero de ninguna manera como «maestra o clave». Hay que perdonar que los autores engrosen sin querer su trabajo llevados por la facilidad como supone el poner una detrás de otra, un conjunto de palabras con una raíz común, aunque no con el mismo rango y valor jurídico.

A la anterior reserva, podríamos añadir otras, como la relativa a la modernidad de los mismos términos seleccionados, peligro que acecha a todos los diccionarios y que puede llevarlos a ser más cementerio de fósiles que instrumento vivo, cuando realmente lo que deben ser es esto último (para nuestro gusto debían evitarse los términos raros o muy viejos, casi en desuso, creemos que no sólo en su manifestación literal, sino en su misma esencia, o sea, en la institución o uso jurídico que envuelven; véase, como botón de muestra, la palabra «ademprio», sobre la que muchos necesitarán el complemento de otro diccionario que les aclare en su mismo idioma español lo que tal término encierra y representa, de honda raigambre aragonesa). Parece que tampoco hay un acuerdo previo o consenso en los casos que como el actual el diccionario es obra de dos autores acerca de unos mismos términos, lo que puede originar alguna confusión; así veamos, como ejemplo, el siguiente:

Merlin traduce al castellano la expresión francesa «marché public» como «mercado público», traducción obviamente literal que dice muy poco a los españoles, ya que todo mercado es público (y lo es en su mismo significado económico, aquí predominante); añadir el predicado de «público» puede inducir a equívocos. El mismo término es así traducido por el profesor Jordana: «mercado o plaza de abastos». Desde nuestro lenguaje, resultan legítimas nuestras preferencias por esta última expresión. El que sean dos autores no quiere decir que cada uno de ellos se haya marcado su campo, evitando toda intromisión en el ajeno, sino que por el contrario existen palabras repetidas, vistas de manera diferente. Como insistimos en que no todas las palabras tienen un «sensus» jurídico; palabras, como por ejemplo, acaparar o adelantar en sí mismas, aisladas de toda otra, no tienen, por emplear una terminología muy querida al profesor De Castro, ni causa ni efecto jurídico (aunque sí la tengan, las que pueden montarse sobre ellas y desde otra perspectiva, como pudiera ser «el delito de acaparamiento» o la falta cometida por un coche en su adelantamiento al infringir el código de la Circulación). Como también a veces nos hemos preguntado si en la traducción se ha buscado sólo el literalismo—dar con el término más exacto y paralelo en el aspecto, lingüístico—o su superación—la palabra más conforme con el espíritu o verdadero significado interno que puramente formal o externo (diríamos con Larraz, «crítico»)—(ejemplo: si el fiscal espa-

ñol es el «Procureur da la République» para el país galo, lo mismo debería ser para los demás términos).

En cualquier caso, agradezcamos a los autores el colosal esfuerzo que les ha debido de pedir la culminación de una empresa que podemos valorar de muchos años, muchos más de los que parece ha tardado en divulgarse en el mercado español (la fecha de impresión es de 1968), que en cierto modo es resumen y síntesis de otras muchas experiencias y trabajos. Podíamos invertir el dicho socrático y argüir que «conozcamos las palabras, y seremos más ricos en sabiduría».—V. R. V. de P.

GÓMEZ-FERRER MORANT, RAFAEL: *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*. Editorial Tecnos. Colec. Estudios Jurídicos. Prólogo del profesor E. García de Enterría. Madrid, 1971. 283 pp.

Dentro de la prestigiosa Colección de «Estudios Jurídicos» de la Editorial Tecnos, ha aparecido la presente obra que viene a marcar un hito en la historia de nuestro joven y ya maduro Derecho urbanístico, ya que como dice en su precioso y preciso prólogo el profesor García de Enterría: «...en tanto no se abre el momento del tratamiento monográfico de los problemas concretos de una disciplina jurídica, ésta no existe como tal. Eso será paradójico, pero sus razones son claras. Una disciplina jurídica es un saber positivo y no abstracto, en concreto una técnica

de resolución de problemas singulares, de "típicos", en el sentido de Viehweg y no un sistema de principios o de deducciones generales». Con ella el autor busca plantear del modo más claro la situación legal, tanto en su regulación como en las posibles soluciones que a las insuficiencias de aquella el tiempo ha demostrado posee, particularmente ofrece, después de haber sido durante años y estar con la experiencia derivada de su condición de letrado del Código de Estado, de la sección de éste sobre asuntos de los Ministerios de Educación y de la Vivienda. Aunque insiste en su planteamiento exclusivamente legal—lo que confirmará a lo largo de todo su trabajo—, evitando las referencias o desviaciones hacia otras ramas o conocimientos tan reiterados por los demás en todos los que se enfrentan con los problemas urbanísticos, lo que nos lleva a admirar su férrea disciplina, inclinada totalmente por el rigor más que por la erudición o el enciclopedismo, sacrificando la brillantez superficial a una hondura científica que sólo parecerá árida a los que se conforman con citas. Por encima de todo, a pesar de su rigor, su obra nos parece una prueba más que el Derecho, sin acompañamientos artificiales, tiene una gran e inmensa fuerza atractiva y que es en él donde se halla la solución de los problemas; las demás ramas—la Sociología, la Economía, la Estadística, el mismo Urbanismo, que intenta ser una mezcla no muy clara de ellas—nada tienen que hacer sin el Derecho (lo que me recuerda un coloquio organizado por la ENAP y en el

que predominaban arquitectos profesionales, que confesaban el extraordinario valor del Derecho en la resolución de los problemas urbanísticos y la necesidad que ellos tenían de su aprendizaje); pero sobre todo para los que identifican Derecho con un sistema positivo determinado, sorprenderá una exposición como la presente, en donde utilizando sólo los instrumentos que el legislador ofrece, de su interpretación pueden sacarse sistematizaciones y conclusiones como las obtenidas por Gómez-Ferrer y que nos da a manera de «marcapasos» dentro de ese laberinto —más real que teórico o jurídico— en el que hay una continua lucha de intereses —privados y públicos—. Cuando se achacan insuficiencias a las normas jurídicas, frecuentemente se suele olvidar el importante detalle de ser versiones «supraestructurales» de los oscuros intereses que luchan por su debajo.

Cuando tantas noticias, publicadas o no publicadas, nos llegan de desafueros cometidos en torno a zonas que las conocíamos como ajardinadas o verdes (¿cuántas veces muchos se habrán preguntado sobre las posibilidades de que urbanizaciones vendedoras de magníficos bloques de viviendas, rodeados de jardines, eliminen éstos cuando han «colocado» sus primeras construcciones?), el autor nos da la razón —o la sinrazón— del porqué de su comisión: lagunas o deficiencias intencionales o imprevistas (?) de las leyes conducen a esos caminos desprovistos de dificultades, como son los que se describen a través de una técnica tan presuntamente administrativa —y

por tanto, con el objeto de controlar la actividad de los administrados—, como es la de la licencia que por falta de apoyos necesarios (en el ámbito urbanístico, frente a la regla general de interpretación negativa del silencio administrativo según la LPA, tiene «positivo», con lo que basta algo tan sencillo como es el transcurso del plazo marcado, para que el solicitante, que puede serlo sobre el proyecto más disparatado, adquiera el derecho a construir, derecho que se convertirá en «definitivo» dada la imposibilidad en que se encuentran la mayoría de nuestras Corporaciones locales para poder indemnizar los daños que la destrucción de lo construido produciría); muchas de estas deficiencias parecerán «paradójicas», o sea que nos las podríamos presumir si no conociéramos la legislación o si el autor no nos lo aclarara, pero ahí están, y, no sabremos por cuánto tiempo seguirán sin ese remedio que tan obvio nos lo expone el autor. Si a esto añadimos que el problema de las zonas verdes es uno de los mayores —por no decir el más importante— en una época como la nuestra, en que los problemas de contaminación atmosférica han adquirido notas de auténtica angustia, podremos deducir que todo lo que sea procurar su conservación es laudable, y ningún esfuerzo más idóneo para ello que las alternativas sugeridas por un verdadero experto en la materia. Y su libro aparece en el momento más oportuno que puede servir para cortar lo que podríamos considerar auténtico despilfarro de los «espacios verdes», esos espacios que se proclama por autoridades y pueblo «pulmones de las

ciudades», sin los cuales éstas se harían inhabitables (no sabemos cuándo, porque a pesar de que una y otra vez se digan tan escatológicas palabras, lo cierto es que prácticamente no se hace nada; todo se arregla con «actuaciones de urgencia») (1).

El autor, asimismo, nos pone en antecedentes de todos los subterfugios mediante los cuales los particulares intentan violar la aplicación de unas normas que en algunos puntos establecen un verdadero valladar contra los deseos irrefrenables de aquellos de obtener ganancias especulativas al menor coste (diríamos que en este punto tienen plena vigencia las palabras del profesor García de Enterría:

(1) Tomo de *La Vanguardia Española*, del 23 de febrero de 1972, los siguientes datos en torno al Área Metropolitana de Barcelona: constituida en 1953 ha debido de ser una verdadera entelequia hasta el presente año, ya que es ahora cuando según su nuevo director «ha comenzado a recopilar datos». Fijémonos en que esto es lo que hace un organismo cuando es nuevo; pero citemos las pérdidas en espacios verdes producidas en tan largo plazo: «Barcelona-ciudad ha perdido el 28 por 100 de sus espacios libres desde el Plan de 1953. En la comarca, la reserva de zonas libres era de 11.900 hectáreas. En 1969, último recuento, ya se habían perdido 830..., la pérdida es más grave, porque afecta de preferencia a terrenos urbanos o espacios fácilmente convertibles en edificables». A los anteriores datos, el autor del reportaje añade, diríamos con humor negro, lo siguiente: «Los barrancos, que están considerados como espacios libres, siguen siendo barrancos, y en algún caso se rellenan de basura». ¿Seguirán siendo «barrancos» porque sobre ellos no se puede construir?, nos preguntamos nosotros. Nada mejor que las anteriores cifras para que valoremos lo que puede significar una actuación insuficiente en el problema tratado en esta obra.

si bien la Administración parece haber entrado por la vía conceptual de la ciudad moderna, vista ésta como un conjunto y no como una acumulación de edificios o casas, tal visión no ha entrado en los particulares, quizá porque para ellos lo único existente e interesante es su peculio personal que reacciona como sea frente a una medida administrativa que puede tener una gran repercusión económica sobre tal peculio; ningún maná de nueva riqueza se ofrece con tal ligereza en nuestra sociedad como el que tienen en perspectiva los propietarios de inmuebles o solares porque saben que ninguna riqueza es más apreciada que la suya y porque saben que se monta sobre una rigurosa necesidad social como es la de las viviendas; y es aquí donde la propiedad individual se manifiesta más descarnada e injusta, ya que basta que el propietario no haga nada, para que tal inactividad se vea recompensada bajo forma de una «superganancia». Si al exceso de avidez de los particulares se une la impotencia económica de las Corporaciones locales, encargadas e interesadas más que ninguna en la defensa de su urbanismo, tendríamos que concluir de modo pesimista sobre las probabilidades de poner fin a todos esos manejos con que se fuerza el sentido de unas normas que son lo suficientemente claras para los que no persiguen fines torcidos (aunque el autor examina, fundamentalmente, los espacios verdes y libres, públicos, también trata los privados, como son los llamados «patios de manzana»; muchos de los ocupantes de pisos con luces y vistas a

tales patios ¿habrán pensado en la posibilidad de que tales patios desaparezcan como un medio de lograr una mayor ganancia por parte de su dueño o de la primitiva urbanizadora?, ¿no es la falta de tales espacios privados lo que está aumentando extraordinariamente la fealdad de nuestras ciudades, al emplearse las terrazas a fines distintos para los que le son propios?, ¿no serán por ello tan necesarios estos espacios como los públicos? Preguntas que el libro nos sugiere y que cualquier residente urbano puede hacerse al pasear por las calles de su ciudad). Y es curioso constatar cómo a pesar de la «escalada normativa» contra el acoso de los especuladores, no basta para suprimir esto último, a pesar de la existencia de una ley que como la de 1963 no tiene otro objeto que proteger y velar por el respeto de las zonas calificadas de verdes o libres en los respectivos planes de urbanismo; de ahí la necesidad de toda esa amplia panoplia de remedios que el autor suministra después de un profundo conocimiento, tanto de la legalidad vigente como de su funcionamiento; de nada sirve admitir aquélla si la práctica la desmiente, y para evitar este resultado, es por lo que Gómez-Ferrer nos inventaría los remedios expuestos con tal claridad y sistemática que elimina las más pequeñas dudas, aun cuando la legislación urbanística interpretada haya sido calificada como excesivamente compleja y técnica.—V. R. V. de P.

SOSA WAGNER, FRANCISCO: *Organización y control del sector empresarial público en España*. «IEA». Madrid, diciembre de 1971.

El debatido tema de la empresa pública, objeto de abundantísimos estudios desde variados enfoques, encuentra en esta monografía de Sosa Wagner un tratamiento completo y rigurosamente científico en el que abordan los aspectos más conflictivos del problema.

Comienza con la indagación del significado de la «empresa pública» no sólo como gestora de servicios públicos, sino también como instrumento de planificación, de regulación del mercado, o, en su proyección más interesante, como factor decisivo del desarrollo económico.

El marco legislativo es objeto de atención desde nuestros Textos Fundamentales hasta las leyes de los Planes de Desarrollo, sin olvidar dos regulaciones interesantes: la Ley de Entidades Estatales Autónomas y la Ley del Patrimonio del Estado. Continúa con las diversas fases, incluida la autarquía, aportando una nueva luz con su interpretación en conceptos tales como el de subsidiariedad y despublicación de empresas nacionales.

Tras un excursus doctrinal casi exhaustivo, se expone el enfoque legislativo que aborda ya el concepto, el régimen jurídico y las formas que puede adoptar, haciendo un inciso especial en las notas que las definen: ser una organización personal y real para producir bienes y servicios; sujeción a un control público; y, por último, ré-

gimen externo *fundamentalmente* regido por normas jurídico-privadas.

Un último capítulo de esta primera parte plantea la necesidad de una nueva reorganización, de un Estatuto general que supere la insuficiente legislación actual, así como una reestructuración del órgano *holding*, el INI.

La segunda parte, dedicada al control, está precedida de un análisis teórico de esta técnica, para proseguir con un estudio detallado de todas sus formas, control de las Cortes, del Gobierno (mucho más frecuente e intenso), tanto en organismos sujetos a la LEEA, como en

los no sujetos: INI, RENFE, Empresas nacionales. A la vez examina las particularidades del control contable, de la jurisdicción, y las futuras formas que podría adoptar este control si se le desea más eficaz y garante de los objetivos de política económica.

Elaborada con método ágil y sencillo, proporciona esta obra una visión acabada del fenómeno de la empresa pública en España. La abundante documentación bibliográfica y legislativa consultada pone de relieve la profundidad del estudio propio de una tesis doctoral sin perder, sin embargo, por ello, fluidez y amenidad.—E. H. R.