

V CONGRESO ITALO-ESPAÑOL DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO

La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos

35 (46)

por

José-Luis Martínez López-Muñiz

Se ha celebrado en Marbella (Málaga), los días 7 a 11 de mayo, el V Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo.

Data de 1966 la fundación de las Asociaciones, española e italiana, de Profesores de Derecho Administrativo, los cuales acordaron la organización cada dos años, y alternativamente en un país y en el otro, de un Congreso que procurara mantener y reforzar los lazos de mutuo conocimiento y amistad y estudiara y deliberase sobre un tema jurídico-administrativo de común interés. En cumplimiento de dicho acuerdo tuvieron lugar el I Congreso en Sevilla, en el mismo año de 1966, sobre el Turismo; el II, en Venecia, en 1968, sobre el Crédito público; el III, en Santiago de Compostela, en 1970, sobre el Comercio interior, con especial referencia a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación; el IV, en Taormina (Sicilia), en noviembre de 1972, sobre Planificación estatal y descentralización, y, finalmente, este último, V de los celebrados, que, con cierto retraso y con variaciones respecto al lugar y tema inicialmente fijados (que habían sido Canarias y «el orden público»), ha tenido lugar, como decíamos, hace unos días en las cálidas y acogedoras tierras de la Costa del Sol española y sobre un tema de gran trascendencia, aunque tal vez formulado con cierta excesiva amplitud: «La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos».

La referencia a los imperativos constitucionales del Estado ha sido la nota más constante y sobresaliente de la ponencia y de las comunicaciones presentadas por profesores italianos.

Al aprobar la vigente Constitución, en diciembre de 1947, la República italiana se comprometía a reconocer y garantizar los derechos inviolables del hombre, ya como individuo, ya en las formaciones sociales, en donde se desarrolla su personalidad, y a requerir, al mismo tiempo, el cumplimiento de los deberes inderogables de la solidaridad política, económica y social (art. 2.º). Asumiendo plenamente las ideas del Estado como conformador del orden social, el artículo 3.º asignaba además a la República la incumbencia de «remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impidan el pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país».

En este contexto ideopolítico principal o axiológico, la Constitución italiana concreta el compromiso del Estado en relación con los diferentes derechos y deberes de los ciudadanos. Y en el campo de las relaciones económicas, además de reconocer en el artículo 41 la libre iniciativa económica privada —siempre dentro de las exigencias de la solidaridad—, el artículo 42, párrafo 2.º, afirma expresamente que «la propiedad privada es reconocida y garantizada por la ley, que determinará los modos de adquisición, de disfrute y sus límites, con el fin de asegurar su función social y de hacerla accesible a todos». En el párrafo siguiente se añade que «la propiedad privada puede ser, en los casos previstos por la ley, y mediante indemnización, expropiada por razones de interés general». Por otro lado, el artículo 44 del mismo texto constitucional afirma que «con el fin de conseguir la racional explotación del suelo y de establecer equitativas relaciones sociales, la ley impone obligaciones y vínculos a la propiedad privada de la tierra, fija límites a su extensión según las regiones y zonas agrarias, promueve e impone el saneamiento de las tierras, la transformación del latifundio y la reconstitución de las unidades productivas, y ayuda a la pequeña y mediana propiedad».

Por su parte, el antes citado artículo 41 dice que «las leyes determinarán los programas y controles oportunos para que la actividad económica pública y privada pueda coordinarse y enderezarse hacia fines sociales».

La efectiva positivización de estas exigencias constitucionales viene planteando en Italia —como en otros países— arduos proble-

mas, en cuya resolución convergen políticos y juristas pertrechados de bagajes ideológicos muchas veces encontrados y con instrumentales técnicos inevitablemente transidos de politicidad por debajo de su aparente neutralidad. Los problemas de formalización jurídica, de instrumentalización técnico-jurídica de las exigencias constitucionales en torno a los bienes económicos, estuvieron presentes en todo momento en la ponencia del profesor Predieri, que en varios escritos suyos sobre la planificación económica y la planificación física (en concreto la urbanística) —y especialmente en una colección de ensayos que publicó en 1969 bajo el título «Urbanistica, Tutela del paesaggio, Espropriazione» (edit. Giuffrè)— había tratado ya ampliamente estas cuestiones, haciendo hincapié en la conveniencia de distinguir la figura de la propiedad funcionalizada o «finalizada» y la vieja categoría civilística de los límites al dominio, concepto éste que por lo demás diverge —según su interpretación— del expresado en el artículo 42 de la Constitución con el mismo término de límites.

El profesor Predieri —que redujo su brillante intervención a una exposición de las conclusiones más importante de su trabajo en la ponencia y en una comunicación que presentó también al Congreso en materia de propiedad urbanística— centró su discurso en torno a unas controvertidas sentencias del Tribunal Constitucional italiano, y en especial la número 55, del 29 de mayo de 1968, la cual, al declarar inconstitucional determinados preceptos de la Ley Urbanística de 17 de agosto de 1942, número 1.150, motivó la aprobación de la Ley de 19 de noviembre de 1968, número 1.187, que vino a dar nueva redacción a la citada Ley Urbanística en sus artículos 7 y 40 (1).

Se refirió a la pluralidad de regímenes jurídicos de la propiedad privada que contempla el Derecho italiano, lo que permite hablar de propiedades más que de propiedad, como ya planteaba hace años Pugliatti (2).

Acudiendo a las categorías de macroderecho y microderecho, importadas por vía de analogía del campo de la doctrina económica, trató de justificar la compatibilidad entre la configuración uni-

(1) Pueden consultarse los textos y un comentario en G. FRAGOLA, *Le leggi urbanistiche ed edilizie*, Padua, Cedam, 1969. Sobre esa jurisprudencia constitucional, cfr. también D. SORACE, *Espropriazione della proprietà e misura dell'indennizzo*, Parte prima, Milán, E. Giuffrè, 1974.

(2) «La proprietà e le proprietà», en *La proprietà nel nuovo Diritto*, Milán, Giuffrè, 1964.

taria de la propiedad, que parece mantenerse en el texto constitucional, y esa diversidad y fragmentariedad que puede observarse después en los distintos sectores del ordenamiento jurídico de la propiedad; afrontó así una cuestión repetidas veces debatida en la doctrina y sobre la cual ha vuelto a detenerse no hace mucho el profesor Pietro Rescigno, civilista y ordinario de la Universidad de Roma, en un artículo publicado en la *Rivista di Diritto civile*, en 1972, (págs. 20 y sigs.).

Hizo referencias rápidas a los problemas diversos que plantea el Derecho en una consideración diacrónica y sincrónica del Ordenamiento. Se refirió a los problemas de la dialéctica propiedad-*empresa*, hablando de la necesidad de funcionalizar la *empresa* (3).

Se adhirió el ponente a la tesis de Giannini, de que debe hablarse de régimen jurídico de los bienes, más que del derecho de propiedad, subrayando la necesidad de regular jurídicamente no tanto el régimen de pertenencia como el de uso de los bienes.

Expuso Predieri todo el proceso normativo que, desde la ley a los reglamentos, los planes y los actos singulares, lleva a integrar el ordenamiento concreto de los bienes, llevando a su último término las existencias constitucionales del Estado. En ese proceso conformador de la propiedad, en el que, con participación de las distintas fuerzas sociales, colaboran el Legislativo y las Administraciones públicas, tienen importancia las distinciones que pueden hacerse entre diversos tipos de leyes y planes.

Los italianos presentaron siete comunicaciones, resúmenes de las cuales fueron leídos o brevemente expuestos por los relatores en el primer día de sesiones del Congreso bajo la presidencia del profesor Máximo Severo Giannini, a quien acompañaban en la mesa presidencial los profesores Cappacioli, de la Universidad de Florencia; Jordana de Pozas y Ortiz Díaz. El primero de los comunicantes fue precisamente el Presidente de la Asociación italiana de Profesores de Derecho Administrativo, profesor Giannini, quien, con su excepcional claridad expositiva y rigor sistemático, aportó un interesante análisis del régimen jurídico de los bienes culturales privados, tema ya trabajado por él mismo en ocasiones anteriores. Es de destacar su esfuerzo por formular un concepto definido de bien cultural, acudiendo a la noción de testimonio material

(3) Téngase presente que los italianos entienden por *empresa* principalmente la actividad gestora o empresarial, pues tienen otro término, el de *azienda*, para referirse a la empresa como institución.

de civilización o de los valores de la civilización. En tal concepto quedan incluidos bienes de interés arqueológico, muebles e inmuebles y, con independencia de su precio, cosas de interés artístico, de interés para los archivos, de interés bibliográfico, de interés ambiental e incluso bienes audiovisuales. Puso de relieve cómo el acto administrativo de calificación de una cosa como bien cultural de una u otra especie no es constitutivo, sino declarativo. Resaltó cómo las limitaciones o controles que el Derecho impone respecto a la circulación o el uso de los bienes culturales no implican derecho a indemnización, aunque en algunos casos puedan representar prohibiciones importantes. Suponen una definición del contenido típico de esos bienes, que viene a condicionar consecuentemente el contenido de los posibles derechos patrimoniales sobre ellos y a determinar el alcance y el sentido de las potestades de control otorgadas o reconocidas a la Administración en orden a la tutela de interés público. Giannini defiende la idea de prescindir inicialmente, al estudiar el régimen jurídico de los bienes, de las distintas situaciones de pertenencia de los mismos, puesto que se trata para él de algo secundario, aunque no deje de ser importante para el Derecho. Por ello debe irse a una teoría general de los bienes, en la que, con criterio jurídico, se opere una síntesis adecuada de los intereses subjetivos y objetivos concurrentes en los diferentes tipos de bienes. Y teniendo en cuenta que dentro del concepto de bien cabe incluir no sólo cosas materiales, sino prestaciones, etc.

Por lo que se refiere a los bienes culturales, destacó cómo, al ser un mismo bien a la vez bien cultural y bien objeto de una relación patrimonial, surge el problema jurídico de la interconexión de ambos aspectos. En un Ordenamiento en el que no se reconozca la categoría jurídica de los bienes culturales, los bienes que podrían quedar incluidos en esa categoría serán sólo objeto de una relación dominical y probablemente tendrán un altísimo valor económico; en los Ordenamientos en que esos bienes culturales sean de propiedad pública, coincidirá el sujeto de la patrimonialidad y de la protección cultural, con lo que disminuirían o desaparecerían los problemas técnicos de articulación. Si hay propietarios privados de bienes reconocidos como culturales, con el consiguiente régimen jurídico de protección, las situaciones jurídicas patrimoniales son independientes o autónomas respecto de la potestad del Estado de protección cultural y es cuando surge el núcleo del problema. Coexisten varios poderes, pero prevalece la potestad pú-

blica. ¿En qué medida y de qué forma? Ahí radica la diversidad de regímenes concretos.

Otras comunicaciones fueron representadas por los profesores Silvestri —en torno a la naturaleza jurídica de los actos de imposición de vínculos a la propiedad forestal—, Sabino Cassese —cuya relación sobre «Propiedad y empresa» fue resumida, en su ausencia, por el profesor Stella Richter—, Serrani —sobre el «Régimen dominical de los bienes incluidos en parques nacionales»—, Morbidelli —acerca de las «Limitaciones de la propiedad en zonas de montaña y forestales»—, Arcidiacono —cuya relación trató de poner de manifiesto deficiencias estructurales de los consorcios de *bonifica* (saneamiento, mejora integral de terrenos agrícolas), como consecuencia de su configuración como asociaciones *propter rem*, en las cuales la condición de socio va vinculada a titularidades dominicales o posesorias sobre terrenos afectados por las obras que constituyen el fin de la asociación— y Tedeschini —que se refirió a los «Vínculos de la propiedad agrícola».

Con las intervenciones de los profesores Alvarez-Gendín, Ottaviano y Jordana de Pozas y unas breves palabras de contestación del ponente profesor Predieri concluyó la jornada dedicada a la ponencia italiana.

El profesor Vittorio Ottaviano, ordinario de la Universidad de Catania, destacó la necesidad de modelar institutos jurídicos que permitan mantener el poder público de conformación de los derechos patrimoniales, evitando la arbitrariedad que puede acompañarle peligrosamente. Muchas de las técnicas jurídicas que en ese sentido se han ido ofreciendo en los diversos Estados resultan obsoletas. Hay que tener en cuenta que en el Estado intervencionista de nuestro tiempo, el mayor peso en esa tarea conformadora recae en la práctica sobre la Administración. El control del Parlamento, sometido al juego político, no asegura la suficiente garantía. Uno de los modos de apuntar hacia el indicado objetivo podría encontrarse en la vía de una adecuada regulación del procedimiento de elaboración de los planes, así como en la profundización y determinación de la naturaleza de los planes y de los requisitos que éstos hayan de reunir. Una efectiva descentralización, con la consiguiente participación de las Corporaciones locales en el proceso de elaboración de los planes, podría reducir la arbitrariedad.

Las intervenciones de Alvarez-Gendín y Jordana de Pozas versaron respectivamente sobre el régimen jurídico de los bienes cultu-

rales en España y sobre la institución de la reserva a favor del Estado en el Derecho español.

La segunda jornada del Congreso estuvo dedicada a la ponencia española, que había sido elaborada y fue brillantemente sintetizada y expuesta por los profesores Gómez-Ferrer y Martín Bassols, ambos de la Universidad Complutense de Madrid, buenos conocedores de los temas urbanísticos. Las sesiones estuvieron presididas, por el profesor Jordana, al que acompañaban en la mesa presidencial los profesores Giannini, Alvarez-Gendín y Ortiz Díaz.

La ponencia, que había sido previamente distribuida a los asistentes al Congreso, constaba de cuatro capítulos, dedicados respectivamente a una «Aproximación histórica a la problemática actual del derecho de propiedad», «La vinculación como categoría jurídica», «La vinculación en la propiedad urbana» y «La vinculación de la propiedad agraria». Aunque la totalidad del trabajo era una labor conjunta de los ponentes, los capítulos I y IV fueron redactados fundamentalmente por Gómez-Ferrer, y el II y III por Martín Bassols. La ponencia llegó a las siguientes conclusiones:

Primera. La concepción del derecho de propiedad es una consecuencia de los principios políticos y sociales vigentes en cada época.

Segunda. En el momento actual estamos asistiendo al tránsito de una concepción individualizada de la propiedad —reflejada en el Código civil— a otra de carácter social —plasmada en las Leyes Fundamentales—, que supone el sometimiento del interés privado al público.

Tercera. La subordinación del interés privado al público —dada la indeterminación de la concepción social— precisa de una concreción que se efectúa, partiendo de la Constitución, a través de leyes ordinarias y, por remisión de las mismas, de planes y actos administrativos.

Cuarta. De esta forma se opera una publicación de la regulación del derecho de propiedad y su ordenación por el Derecho administrativo.

Quinta. Esta publicación ocasiona la ruptura del concepto unitario del derecho de propiedad y el surgimiento de propiedades sujetas —cada una de ellas— a un régimen jurídico-administrativo, especial, determinado en función del interés público en presencia cuya consecución se trata de garantizar.

Sexta. La propiedad se convierte así en una titularidad cuyo

contenido debe ser definido por la ley y —en los supuestos de remisión de la misma— por normas, planes y actos administrativos.

Séptima. Las técnicas por las que se afecta la propiedad al interés general pueden encuadrarse, desde una perspectiva jurídica, en el concepto de vinculación.

Octava. La vinculación, en cuanto define el derecho de propiedad, fijando sus límites y los deberes del propietario, no es indemnizable. Tampoco lo es en cuanto establece limitaciones y servidumbres de carácter general, aun cuando esta afirmación deba matizarse, como se hace en el texto de la ponencia —y teniendo en cuenta ya la recientísima modificación de la Ley del Suelo española—, distinguiendo diversos supuestos.

Novena. Cuando la vinculación afecta al contenido mínimo del derecho de propiedad, definido en cada caso por la Ley, debe dar lugar a indemnización.

Décima. El caso paradigmático de propiedad vinculada es la propiedad urbana. El plan —por remisión de la ley— define el contenido del derecho de propiedad; su titular está obligado a ceder gratuitamente a la Administración parte de sus terrenos —con cargo a las plusvalías del proceso urbanizador— e incluso a soportar el cambio de su propiedad por otra.

Decimoprimera. La concepción social de la propiedad, con las características enunciadas, se refleja también en la agricultura, tanto por medio de la imposición de deberes a los propietarios como a través de la acción del Estado — y de la Administración— sobre las estructuras agrarias. En este último supuesto surge una propiedad vinculada de forma similar a la del siglo XVIII, aunque los principios inspiradores son totalmente diversos.

No resulta oportuno comentar aquí estas conclusiones, pues sería imprescindible un análisis del texto de la ponencia y un tratamiento de los temas de fondo planteados, con una extensión y un método que exceden obviamente de los escuetos límites que debe tener una crónica. Sí que conviene anotar la advertencia de la ponencia de que su estudio fue efectuado desde una perspectiva estrictamente jurídica y no filosófica o política, ciñéndose al Derecho español, con especial referencia a sus principios y a su reflejo en la propiedad urbana y agraria. Cabe dudar de la conveniencia o de la misma posibilidad de que un estudio jurídico prescinda de entronques filosóficos o políticos o al menos valoraciones de inevitable contenido ontológico y ético, pero es lo cierto que la ponen-

cia ha llevado a cabo un riguroso trabajo de interpretación de nuestro Derecho positivo, esforzándose por aportar categorías útiles a la ciencia jurídica en torno a la idea de vinculación de los derechos subjetivos y sin eludir el tratamiento de problemas tan arduos como ciertamente fundamentales en la práctica —lo pusieron de relieve los profesores García de Enterría y Meilán Gil en sus intervenciones—, cuales son los que plantea el derecho a indemnización.

Al término de la exposición de los ponentes, son de destacar las intervenciones de los mencionados profesores García de Enterría y Meilán, así como las de los profesores Giannini y Alonso Olea.

Manifestó el profesor García de Enterría su cierta insatisfacción ante la posible idoneidad de una categoría jurídica que bajo el nombre de vinculación pretendiese incluir determinadas técnicas jurídicas de intervención en la propiedad, estimando que hay que replantearse el cuadro de las intervenciones públicas sobre la propiedad, diferenciando además las intervenciones sobre la propiedad y sobre la empresa, como están haciendo los italianos.

En torno al problema central del derecho a la indemnización, recordó cómo en España tenemos el artículo 1.º de la Ley de Expropiación forzosa —también considerado por las ponencias en su estudio—, cuya amplitud de formulación obliga a difíciles precisiones en el tema. Recordó también como hay que estudiar las soluciones positivas del legislador en leyes posteriores a la de Expropiación y especialmente en leyes recientes que, como la de modificación de la del Suelo, la de Parques nacionales, la de Carreteras, la de Zonas militares, han abordado inmisiones legales en campos muy importantes, adoptando, a lo que parece, criterios contrapuestos y variados en punto cabalmente a la indemnización. Es fundamental indagar los criterios para una distinción entre intervenciones indemnizables y no indemnizables y descomponer luego ambos términos del binomio en otros tipos de intervención. No podemos olvidar que en Italia, como fue aludido por Predieri en su ponencia, el concepto de vinculación es más bien descriptivo, y que ha sido abandonado por la doctrina en cuanto que concepto científico por su inespecificidad (4).

(4) Cfr. el uso del término en VIGNOCCHI, «Limitazione amministrativa», en *Enciclopedia del Diritto*, XXIV, Milán, Giuffrè, 1974, págs. 705 y sigs., y los intentos de A. M. SANDULLI en *Natura ed effetti dell'imposizione di vincoli paesistici*, en 1961 criticados por PREDIERI en *Urbanistica...*, cit. *supra*, págs. 87 y sigs.

Se preguntó el profesor García de Enterría si la distinción de vinculación o intervenciones por planes y por actos podría ser significativa desde la perspectiva por él adoptada. Si los planes se explican como una técnica de regulación por remisión de la ley, como una alternativa al sistema normativo abstracto tradicional, parece que sus determinaciones no deberían comportar indemnización. En este sentido estimó significativa la derogación que la modificación de la Ley del Suelo lleva a cabo del artículo 70, 2, que disponía la indemnizabilidad de las reducciones por «ordenaciones» del volumen mínimo edificable garantizado por el artículo 69. El plan comporta la eliminación de todo contenido normal y la remisión de la determinación de éste a la coyuntura del objeto concreto que el plan trate de conseguir. El plan, pues, concede, otorga algo que antes en realidad no existía.

El profesor Giannini abundó en la línea de García de Enterría, dudando seriamente de la validez dogmática de la resurrección del concepto de *vínculo*, por lo que se refiere a los tipos de intervención administrativa de la propiedad o de los bienes. No puede perderse de vista que el lenguaje normativo —sobre todo el del legislador público— emplea términos que no siempre interesan a la doctrina, por lo que muchas veces centrarse en ellos puede ser una verdadera *strada senza uscita*. Razonar en términos de vinculación representa una generalización, pues la propiedad, como todo derecho subjetivo, tiene vínculos, está sometida a vínculos. Comentó la evolución histórica del régimen de la propiedad desde el siglo XVIII a la actualidad pasando por la codificación, recordando una vez más la aportación de Pugliatti en el sentido de que no hay un derecho de propiedad unitario, sino diversas especies de propiedad privada, puesto que la propiedad es una denominación genérica que hace más bien referencia a la pertenencia, pero que no describe el contenido del derecho de que se trata. Puso de manifiesto cómo lo característico de nuestra época es que se ha operado una transferencia del poder público conformador de los distintos derechos de propiedad de manos del Legislativo a la autoridad administrativa, al menos en muy buena parte, en contraste con los principios liberales. La doctrina tiene que trabajar en la explicación de estos nuevos hechos, en su posible justificación y en su adecuada ordenación jurídica. En esta línea —concluyó el profesor Giannini— el análisis apenas ha comenzado, y para ello el concepto de vinculación resulta puramente morfológico.

La intervención del profesor Alonso Olea puso una nota de contraste en las sesiones matutinas de la segunda jornada del Congreso, elevando a los espíritus a las elevadas regiones del pensamiento filosófico y paseándoles con verdadero ejercicio de erudición y elocuencia por el mundo eidético de Hegel, poniendo sobre el tapete una llamada a la necesidad de no prescindir de las raíces filosóficas de los problemas y de los cambios objeto de las preocupaciones del Congreso.

Finalmente, el profesor Meilán Gil hizo varias observaciones a la ponencia, especialmente en algunos puntos relativos al deber de indemnización, a sus intentos de distinción entre vinculación y expropiación o vinculación y afectación, llamando la atención acerca del carácter político y meramente coyuntural de muchas de las medidas de intervención que el legislador o la Administración arbitra o dispone para el logro de los fines pretendidos.

Tras estas intervenciones, los ponentes cerraron las sesiones de la mañana, contestando brevemente a los profesores que intervinieron, según queda relatado. Subrayaron cómo, estando como estamos en una época de transición ordinamental, las leyes no contienen criterios unívocos muchas veces. En punto a la indemnización, volvieron a resumir los criterios a que llegan en la ponencia, recordando cómo, cuando la Administración posee facultades discrecionales —y no hay confines generales de la propiedad o servidumbres o limitaciones en zonas fijas o determinadas de bienes—, hay tendencia a la indemnización, llamando la atención sobre el hecho de que aparte de la indemnización administrativa hay otros caminos para la compensación económica. Y en relación con las consideraciones de Meilán en torno a la afectación, advirtieron sobre la conveniencia de no jugar a desdibujar dicho término jurídico. Concluyeron con una reiteración de su reconocimiento de la importancia de la filosofía jurídica, la cual —dijo Gómez Ferrer, portavoz de la ponencia— se encuentra siempre tras la política, la que, a su vez, se encuentra también siempre detrás del Derecho. Lo difícil es —digamos a modo de corolario— conectar cada paso jurídico con los grandes principios filosóficos o, en su caso, con los planteamientos u operaciones políticas que movieron a darlo.

En el capítulo de comunicaciones, que se sucedieron en prolongada sesión vespertina en la misma segunda jornada del Congreso, expusieron brevemente las suyas —ajustándose lo más posible al plazo de diez minutos señalado por la Presidencia por razones de

falta de tiempo—, los señores Hermenegildo Bailo, Letrado del Consejo de Estado, que trajo una elaborada relación sobre la «Vinculación social de la propiedad intelectual e industrial a través de actos de la Administración pública»; José Bermejo, profesor de la Universidad de Zaragoza, acerca de las «Vinculaciones de la propiedad privada en materia de ferrocarriles»; Pedro Escribano Collado, profesor de la Universidad de Sevilla, en cuya relación se hacía un análisis jurisprudencial en búsqueda de un concepto de la función social de la propiedad privada urbana; Fortes, profesor de la Universidad de Málaga, en torno al acto de suspensión del otorgamiento de licencias, desde una preocupación predominante por el tema de la publicidad de los actos y de los planes urbanísticos; Carlos Lasarte, profesor de Derecho civil de la Universidad de Sevilla, cuya comunicación contenía unas «Consideraciones previas sobre el pluralismo de la propiedad privada»; Manuel Pallarés Moreno, profesor de la Universidad de Granada, sobre «La vinculación de la propiedad privada en la legislación de transportes por carretera»; Angel Sánchez Blanco, profesor de la Universidad de Salamanca, que leyó una comunicación elaborada por él y el catedrático de dicha Universidad, Enrique Rivero Ysern, acerca de «La vinculación de la propiedad privada forestal», en la que se lleva a cabo un profundo y detenido análisis de nuestra legislación, contrastándola con el Derecho italiano y el francés, y ofreciendo propuestas concretas para mejorar el Ordenamiento; Eduardo Roca, profesor agregado de la Universidad de Granada, que presentó una relación sobre «Propiedad y sus limitaciones en el Patrimonio Artístico y Cultural», extensa y muy completa; Federico Romero, profesor de la Universidad de Málaga, que avanzó un estudio de las «Limitaciones extensivas de la nueva Ley del Suelo»; Alfonso Pérez Moreno, profesor agregado de la Universidad de Sevilla, que presentó una interesante y curiosa investigación histórico-jurídica sobre la obra de Olavide en el siglo XVIII en relación con el tema objeto del Congreso, y José Luis Rivero Ysern, profesor también de la Universidad de Sevilla, que expuso con particular claridad, plasticidad y convicción su trabajo sobre «La vinculación de la propiedad privada en la Ley de zonas y servidumbres militares», poniendo punto final a las intervenciones orales de los congresistas.

Fueron presentadas, además, al Congreso otras comunicaciones, que no fueron leídas ni expuestas en las sesiones del mismo

por encontrarse ausentes o renunciar a ello sus autores: González Berenguer, Arcenegui, María Vega Estela y Morillo Velarde, cuyas respectivas relaciones versaron sobre la vinculación de la propiedad privada por actos y planes administrativos en la legislación de centros y zonas de interés turístico, en la defensa del paisaje y de la naturaleza, y en la legislación de caza, sobre la figura del retracto administrativo y sobre la vinculación de la propiedad colindante a autopistas y carreteras.

No es posible tratar de ofrecer aquí siquiera un resumen del gran número de aspectos y consideraciones contenidas en tan abundante conjunto de comunicaciones españolas. Los lectores podrán conocerlas en su integridad, así como los restantes trabajos de este Congreso, que, según se ha dicho, van a publicarse en fecha próxima. Sí que puede quizá destacarse como consideración, si se quiere anecdótica, la fuerte presencia de lo que, si se nos permite, podría denominarse la Escuela Andaluza del Derecho Administrativo o —si se encontrasen reparos para esta denominación— de los Profesores de las Universidades de Andalucía, a la postre anfitriona del Congreso.

Fácilmente se observará igualmente la escasa presencia de comunicantes con solera en el ámbito de la doctrina iusadministrativista española, sin que ello suponga una valoración menos positiva de las comunicaciones presentadas ni de su efectiva aportación doctrinal.

No podríamos concluir esta crónica sin una mención agradecida a la organización del Congreso y en especial a los desvelos del Comité organizador local, presidido por don José Ortiz Díaz, incansablemente dedicado estos días a hacer grata y provechosa la estancia de todos los congresistas en tierras de Málaga.

Hay que mencionar igualmente las colaboraciones del Ayuntamiento y Diputación de Málaga y los Ayuntamientos de Marbella y Fuengirola, que contribuyeron a hacer posible estos días de convivencia universitaria internacional.

Sí que habrá que anotar, sin embargo, para terminar, algo que fue tomando cuerpo en los días del Congreso y que quedó formulado en el ambiente de muchos de los congresistas hasta alcanzar incluso acertadamente una expresión concreta en palabras de Santamaría Pastor en la asamblea que la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo celebró al final de las sesiones del Congreso. Se hace necesaria la revisión del procedimiento de

estos Congresos, si se desea su fortalecimiento y su más efectiva contribución a los fines de intercambio científico-jurídico y de avance doctrinal para los que han nacido. En su actual modo de proceder hay quizá poco o ningún diálogo práctico entre todos los congresistas, italianos y españoles; excesiva rigidez en el sistema de ponencias y comunicaciones e incluso de las intervenciones; falta una información con la suficiente antelación de los puntos de vista que van a debatirse en el Congreso; se incurre en una excesiva dispersión de temas; no se apunta a ofrecer soluciones efectivas y sólidamente fundadas a uno o dos problemas de la ciencia jurídico-administrativa. Hay que plantearse el modo de mejorar estos aspectos. Y de hecho ya se lo ha planteado la Asociación, aunque, como acertadamente sugirieran Meilán y Enrique Rivero, deba procederse a un estudio serio y detenido de este problema para darle la solución deseable. Y no estaría de más tratar de llegar a la vez a una integración con los franceses, que, según se decía en el Congreso —había también algún profesor francés invitado—, están tratando de llegar a una Asociación similar a la italiana y española con análoga finalidad.

El VI Congreso tendrá lugar en la región de Toscana, en alguna de sus ciudades universitarias y el próximo año de 1976. La Asociación italiana ha quedado en determinar el tema, que probablemente tenga que ver con la legislación urbanística regional.

Cabe preguntarse, finalmente, si un Congreso de *Profesores de Derecho Administrativo* no debería proponerse objetivos y temas más directamente relacionados con la organización de la enseñanza de dicha disciplina jurídica o con su sistematización y metodología didáctica. Si lo que especifica la condición de miembro de las Asociaciones que organizan estos Congresos es la dedicación a la docencia del Derecho administrativo, parece que el objetivo debería ser tratar de los problemas que como tales profesores tenemos planteados. Los temas de ciencia jurídico-administrativa nos son comunes con todos los cultivadores del Derecho administrativo, muchos de los cuales no estarán vinculados a la enseñanza universitaria. Un Congreso de Derecho Administrativo podría tener un planteamiento distinto que un Congreso de Profesores de Derecho Administrativo. Pienso que habrá que tener en cuenta todo esto en la revisión que va a hacerse de la mecánica de estos Congresos para tratar de ser más coherentes con las opciones que en definitiva se acojan.



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

III. ESTADISTICA

