



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

V. BIBLIOGRAFIA

BULLINGER (Martín): *Derecho público y Derecho privado*. Madrid, Editorial Instituto de Estudios Administrativos, 1976, 174 págs.

Mucho se ha escrito sobre el tema de la diferenciación entre el Derecho público y el Derecho privado. Esta monografía hace un planteamiento original del tema a lo largo de tres capítulos, presentando en el primero la problemática de la distinción de ambos campos y tratando de buscar los criterios conforme a los cuales pueda lograrse la misma.

El segundo capítulo, mucho más amplio, analiza el sentido y funciones de la distinción a la luz del campo histórico. A juicio del autor, en el Derecho romano la distinción no llegó a alcanzarse, ni el rango de una acabada clasificación sistemático-científica del Derecho, ni una importancia práctica esencial para la vida jurídica, por mucho que pudiesen diferir, por lo demás, las reglas jurídicas a que se sujetaban los asuntos públicos y los asuntos privados. Al referirse a las diferenciaciones durante los siglos XVI y XVII entre estos dos Derechos, como ramas del saber jurídico, resulta, después de un detenido estudio, que ambas esferas del Derecho se entrecruzaban mutuamente a través de una no despreciable red de normas jurídicas comunes para acabar constituyendo, en definitiva, desde la perspectiva de su mismo contenido jurídico, únicamente puntos de partida para específicas diferenciaciones parciales que sólo en su referencia a diver-

sas materias concretas alcanzaban un significado. En el siglo XVIII la diferenciación entre Derecho público y privado conservó en lo sustancial el carácter de una «entre las varias divisiones del Derecho», con un significado más sistemático-metódico que de Derecho material positivo y con una función divisoria sólo parcial, puesto que permitía la subsistencia de un ámbito de institutos y reglas jurídicas comunes.

Con ocasión de la brusca transformación cultural, política y jurídica que tiene lugar a finales del siglo XVIII y comienzos del XIX, recibe también nuevo significado la diferenciación entre Derecho público y Derecho privado, diferenciación que, junto con las demás perspectivas teoréticas tradicionales, cristaliza al fin y se agudiza en varios aspectos hasta convertirse en una división dual, aunque sin desembocar en un esquema dicotómico unitario desde su multiplicidad de sentidos. Las transformaciones del orden político, económico y social, provocadas, por ejemplo, por la revolución industrial y llevadas a la práctica a través de la legislación arancelaria y tributaria, la regulación jurídica del trabajo de mujeres y niños, el régimen de la edificación urbanística y de la protección del paisaje, o los cambios debidos a la aparición de monopolios que limitan la libre competencia; todas esas transformaciones habrían de tomar cuerpo con total independencia respecto del Derecho privado general. La distinción entre agrupaciones jurídico-privadas

das y jurídico-públicas imposibilitaba prácticamente a la larga el que se pudiese catalogar como algo especial y someter así a una ordenación jurídica adecuada el ámbito peculiar y colectivo que se situaba entre el Estado y el individuo. Para ello hubiese sido necesario el redescubrimiento de aquel ámbito como esfera específica de lo público. Pero si ese ámbito había de ser estudiado de forma adecuada a su peculiaridad misma, no podía ser agregado ni al Derecho público, construido a la medida del Estado y de sus órganos, ni al Derecho privado, que tomaba como punto de partida modélico al individuo. Mientras se persistiese en la división dual no podía tener éxito la tarea de someter a una matizada y adecuada regulación y críticas jurídicas a las agrupaciones políticas, económicas y sociales intermedias entre el Estado y el individuo, teniendo en cuenta para ello, por ejemplo, a la hora de tipificarlos escalonadamente, su magnitud y trascendencia para la comunidad, su mayor o menor independencia respecto de los órganos estatales o su estructura misma.

El capítulo tercero se refiere al sentido y funciones de la distinción en el ordenamiento jurídico del presente. El autor examina, en primer lugar, el condicionamiento histórico de la doctrina del dualismo jurídico y la oportunidad de su revisión. El Derecho privado general viene siendo estudiado por la mayor parte de la doctrina no como algo abstracto respecto a la comunidad política, sino como parte del ordenamiento de dicha comunidad y con declaradas referencias a su constitución, a partir de la cual se

procede luego a la reformulación conceptual misma de aquel Derecho privado. Esta evolución, que es especialmente visible e intensa en el terreno del Derecho general de la personalidad, ha conducido a soluciones concretas, que tienen en cuenta la situación existencial del individuo en la sociedad industrial contemporánea y su relación con el orden general político, como ocurre en el Derecho de la economía, donde los comportamientos económicos no pueden valorarse por reglas de Derecho privado, con abstracción del mundo del Estado. Esta relativización se impone igualmente en el campo del Derecho público.

El autor, en esta obra, trata de poner de relieve las posibilidades de un replanteamiento de esta concepción dual del Derecho. Aboga por la necesidad de un Derecho común que salve la contraposición en la actualidad existente entre la tradicional dicotomía jurídica de lo público y lo privado. Seguir entendiendo el Derecho público y el Derecho privado como íntimamente contrapuestos el uno del otro, apenas puede ya justificarse, ya que una equiparación valorativa de la diferencia entre Derecho público y privado, con la contraposición de un orden coactivo a un orden de libertad, de un orden del bien común a un orden del interés propio y egoísta, o de una esfera estatal a un ámbito individual; una equiparación semejante no se corresponde con la usual división dualista de la dogmática jurídica y puede conducir, por ello, a confusiones de importancia, además de que lleva fácilmente a un prejuicio global en favor de una u otra esfera

jurídica e impide así la necesaria reconducción de la metodología al logro constructivo de un Derecho común diferenciado que acabe con la división dual misma.

Para el autor debería aspirarse a una cancelación, cada vez más intensa, del paralelismo doctrinal y pedagógico de ambos Derechos, cancelación que haga cristalizar paulatinamente la metodología de un Derecho común de más utilidad al conocimiento jurídico que no importa qué nuevos intentos haga para delimitar entre sí el Derecho público y el Derecho privado.

La obra que recensionamos se completa con una nota preliminar del traductor, Antonio Esteban Drake, una introducción y un índice final. Esta monografía da actualidad al tradicional tema del análisis del Derecho público y el Derecho privado, utilizando las modernas técnicas jurídicas sobre aproximación entre ambas ramas, como consecuencia de la invasión de las mismas por los diferentes sectores que abarca la problemática jurídico-pública y privada.

FRANCISCO LOBATO BRIME

MEDINA RUBIO (Rogelio): *La Administración educativa periférica en España*. Madrid, Editorial Paraninfo, 1976, 209 págs.

El autor, después de examinar la problemática que plantea la Administración educativa española, escoge un tema fundamental, que se encuentra en el fondo de la política española y, por consiguiente, también de la política educativa, cual es el del análisis del tema de la

centralización o descentralización administrativa. Al hilo de este tema básico, en la monografía se estudian las competencias, que en el marco real son las posibilidades y limitaciones, de la serie de organismos que en España gobiernan o pretenden gobernar la educación desde el Ministerio de Educación y Ciencia, hasta los órganos locales que tienen la responsabilidad específica en un Municipio. La problemática que el libro plantea resulta fundamental en la Administración española. Pero, además, tiene un especial tinte de actualidad porque en la Ley General de Educación, promulgada en 1970, de algún modo se aborda esta cuestión y hasta se apunta un tímido intento de descentralización, manteniendo la acción regional, verdaderamente escasa, de los distritos universitarios y pretendiendo dar una autonomía provincial a las cuestiones educativas con la creación de las nuevas Delegaciones de Educación y Ciencia.

El autor, especialista en materia educativa, y con una sólida formación administrativa y jurídica, se propone en su obra analizar, sobre el telón de fondo de las sucesivas y cambiantes regulaciones positivas en la materia, la situación que presenta la organización de la Administración pública educativa española, a nivel periférico, en una doble vertiente: la que se refiere a la organización administrativo-educativa del Ministerio de Educación y Ciencia, excluida, en atención a su peculiaridad y autonomía, la esfera universitaria, y la que, en conexión con la organización anterior, presentan las Entidades locales, a quienes el ordenamiento jurídico español reconoce persona-

lidad o capacidad jurídico-pública en el ámbito educativo. Entidades que tienen, en consecuencia, competencia y responsabilidades en la Administración pública educativa española, que son ejercidas a través de sus propios órganos en sus respectivos ámbitos territoriales.

En el primer capítulo el autor estudia las diversas esferas de acción de la Administración educativa española: la Administración del Estado, central o directa, realizada a través del Ministerio de Educación y Ciencia, y la Administración indirecta, comprensiva de la llamada «Administración local autárquica». El reconocimiento de personalidad jurídica a Entes distintos del Estado, aunque estén integrados en él y sometidos a su tutela, plantea problemas de unidad entre las distintas esferas o planos en que se estructura la Administración educativa periférica, con una alta dosis de Administración estatal centralista, y menos importante, aunque también vigente, de Administración indirecta, desconcentrada, contemplando el problema de la articulación de ambas Administraciones, de la superación de su diversidad, para que, con la debida coherencia, ambas esferas se complementen y ayuden.

Los capítulos segundo y tercero de esta monografía están destinados al estudio de la organización administrativa periférica estatal, examinándola a través de los hitos más destacados de las sucesivas regulaciones positivas, haciendo especial hincapié en la estructura que hoy presentan sus órganos coordinadores o directivos en la doble dimensión de órganos monocráticos y órganos colectivos o co-

legiales. Este análisis va seguido de un enjuiciamiento de los rasgos típicos que caracterizan su funcionamiento.

Trata el capítulo cuarto de la Administración educativa local autárquica —Provincia y Municipio—, así como de la articulación de competencias en materia educativa entre el Estado y los Entes locales. Es ésta quizá la parte más importante de la obra para nuestros lectores, ya que en ella el autor plantea el examen de los órganos de la Administración educativa a nivel municipal y provincial, para pasar posteriormente al análisis de las competencias educativas, propias, concurrentes, alternativas o delegadas, en el ámbito local, y examinar detenidamente el problema de la necesaria articulación de la actividad educativa estatal periférica con la que corresponda a los Entes locales, bien sea la Provincia o el Municipio.

Finalmente diremos que el autor advierte en su monografía que, como no es posible operar de un modo aislado e inerte en la normativa legal sobre los aspectos de Administración educativa, ha tenido que tocar necesariamente, en ocasiones, el trasfondo básico y común que esa normativa tiene hoy en la concepción de análogos problemas en la Administración general y en el Derecho administrativo, como supuestos que de hecho mueven siempre cuanto afecta a la Administración educativa. Los problemas de organización de la Administración educativa no pueden enfocarse actualmente de un modo compartimentado, sino dentro de un contexto general y más amplio por el que se ven condicionados. Un índice al comienzo de la mono-

grafía, cuatro anexos y una extensa bibliografía completan este interesante trabajo, de gran utilidad práctica para los funcionarios locales.

FRANCISCO LOBATO BRIME

PAREJO GAMIR (Roberto): *Protección registral y dominio público*. Prólogo de José Luis VILLAR PALASÍ. Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado y Editoriales de Derecho Reunidas, 1975, 211 págs.

Nos encontramos ante un estudio jurídico de verdadera calidad, pese a la modestia con que es presentado por su autor, joven notario y —por lo que el libro denota— universitario de amplia formación y probadas dotes. El profesor Villar Palasí hace en su prólogo una laudatoria introducción, sobradamente justificada cuando se lee el cuerpo de la obra. Parejo Gamir, que ha sido profesor de Derecho administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid y es Doctor y Licenciado en Filosofía y Letras, es ya conocido por cuantos suelen seguir la literatura administrativista por sus trabajos publicados en la *Revista de Administración Pública*. En 1966, aún estudiante, publicó, junto con J. L. Martínez, unas consideraciones sobre la obrepción y subrepción como posibles nuevas técnicas administrativas, y en 1968, como fruto de su período estudiantil, un estudio sobre los contratos administrativos atípicos. Muy recientemente acaba de salir a la luz pública unas *Leciones de dominio público* (Madrid,

ICAI, 1976), escritas por el mismo autor junto con J. M. Rodríguez Oliver. El libro que ahora presentamos constituye su tesis doctoral, leída en la Facultad de Derecho de la Complutense en marzo de 1975, ante un Tribunal, formado por los profesores Albadalejo García, García de Enterría, González Pérez, Villar Palasí y Gómez-Ferrer Morant, que la calificó con sobresaliente *cum laude*.

Son destacados méritos formales del libro su brevedad, su lenguaje terso y vivo, su acierto sistemático y metodológico, que conduce gustosamente al lector desde los primeros datos del problema a su solución completa y razonada, y, en fin, el amplio manejo de la jurisprudencia y de una bien selecta bibliografía.

El tema ha sido sabiamente elegido y constituye un ejemplo, a mi parecer, de lo que debe ser una tesis doctoral. Se trata sencillamente del grave problema real de la confrontación entre una de las supuestas notas del dominio público y la operatividad real del Registro de la Propiedad: entre los privilegios de la Administración pública y los instrumentos ordinarios de defensa y protección de los derechos privados: en suma, entre la llamada publicidad posesoria y no inmatriculación de los bienes de dominio público y el hecho real de la inscripción registral de derechos sobre esos bienes, que viene jugando las más de la veces en perjuicio real del dominio público e incluso de su inalienabilidad.

Remontándose históricamente al origen de esta «nota» del dominio público de no ser inscribible, pone de relieve cómo surge en 1863 y con un sentido claro y evidente:

dispensar de inscripción registral a unos bienes que por su naturaleza gozaban ya de la suficiente ostensibilidad como para hacer innecesaria, inútil y superflua la protección registral. La doctrina confundirá luego en muchos casos lo que era una pura dispensa con lo que representa una prohibición, y esta idea de la prohibición se formalizará en el Reglamento Hipotecario de 1915, con el consiguiente riesgo —paradójicamente— para el demanio.

El Reglamento Hipotecario de 1947, modificado luego en 1959, recogerá en lo sustancial la regulación del de 1915, siendo normal la interpretación de que contiene una prohibición de inmatriculación. Parejo Gamir pondrá de relieve que incluso con estos textos en la mano puede defenderse que se trata de una simple dispensación y no de una prohibición.

Expone además que hay una serie de bienes, que él denomina parademaniales, que se rigen por sus normas propias y son inscribibles, como ocurre con el Patrimonio Nacional, los bienes comunales o los montes. Recuerda que incluso entre los bienes que integran el demanio local, existe la importante excepción de los bienes de servicio público, que deben considerarse hoy plenamente inscribibles.

Concluyendo la primera de las dos partes en que se estructura el libro, en la cual ha analizado la naturaleza de la inscripción registral del dominio público, afirma el autor que dentro de nuestro dominio público es fundamental la distinción entre el central y el local, pues en cuanto al primero, se halla exceptuado del deber de inscripción salvo cuando una norma

específica disponga lo contrario, mientras que el demanio local debe obligatoriamente inscribirse, con la excepción de los bienes de uso público, que siguen el sistema general de los bienes de la Administración del Estado. En consecuencia, niega la posibilidad de seguir hablando de la no inscripción como una nota configuradora del régimen jurídico del demanio, puesto que la afirmación de que determinado bien, por ser demanial, está excluido del Registro, sólo podrá hacerse tras indagar en la norma concreta que lo regule; sólo a falta de disposición expresa podrá ser verdadera. Y lo que es más importante: conceptualmente no hay obstáculo ninguno a la inscripción del demanio; no repugna hablar de inscripción registral del demanio.

En la medida en que continúa vigente para buena parte del demanio la regla de exclusión registral, subraya la importancia de destacar que desde una perspectiva institucional no existe razón alguna para mantenerla y que incluso, dada la actual extensión del dominio público —muchos bienes demaniales ya no gozan de una ostensibilidad o de una publicidad tan patente—, resulta perturbadora, sirviendo hasta para consolidar ataques al demanio.

En la segunda parte, el libro analiza la naturaleza de los efectos de la inscripción del dominio público, estudiando primero la inscripción a favor de la Administración y después la inscripción a favor de los particulares, y distinguiendo, en cuanto a los efectos de esta última, los relativos a la posesión y los referentes a la propiedad. La inscripción provoca precisamente la desaparición o, mejor, la pérdida de

eficacia de las más genuinas potestades administrativas relativas al demanio: deslinde, acción de oficio y demás de carácter posesorio. No queda más que el penoso camino del juicio civil de reivindicación para salvar el dominio público. Pero es que, además, desde el punto de vista no defensivo, sino agresivo o activo, resulta que el particular que ha hecho una inscripción tiene a su servicio el arma formidable del proceso del artículo 41 de la Ley Hipotecaria, un proceso —como dice el autor— rápido y fulminante que le permite recobrar la posesión del bien, y esperar así, instalado en la agradable posición procesal de demandado, la acción reivindicatoria de la Administración. La cuestión la analiza el autor sobre la jurisprudencia y la realidad legislativa.

En cuanto a los efectos sobre la propiedad, la publicidad patente u ostensibilidad del bien demanial tendrá preferencia sobre la publicidad registral, pero es evidente que el control de dicho carácter de ostensible queda en manos del juez civil, por lo que, en definitiva, la protección del dominio público queda al criterio jurisprudencial.

En el capítulo final de conclusiones propugna una «verdadera ley general del dominio público» en la que se aclare, entre otras cosas, definitivamente el problema registral del demanio, acabando con la actual deficiencia de nuestro Derecho positivo. Pero, entre tanto, los bienes demaniales deben considerarse inscribibles, sin excepción, y le Administración debe procurar hacer esa inscripción, salvo cuando el carácter netamente ostensible de los mismos pueda justificar lo contrario. Se trata, en suma, de vol-

ver a la solución inicial, hoy olvidada, a la solución de 1863.

Quedan, ciertamente, en el libro —y a buen seguro el propio autor es bien consciente de ello— cabos sueltos e interrogantes abiertos que, sin duda, incitarán a la doctrina a emprender críticas y comentarios saludables. Tal sería el tema de las relaciones entre Registro de la Propiedad y Registros o Catálogos administrativos, cuya problemática esencial no se le escapa al autor, si bien queda, a mi parecer, insuficientemente tratada y resuelta incluso en lo relativo a la propiedad forestal sobre la que se centra el autor en su análisis. ¿Cuáles son, en efecto, las verdaderas razones de fondo de la diversa naturaleza jurídica que se atribuyen a los Registros administrativos, por un lado, y al de la Propiedad, por otro? ¿Por qué esa tendencia, observable en la regulación de alguno de los Registros administrativos, a asimilar su valor jurídico con el tradicionalmente asignado al Registro de la Propiedad? ¿Cuál es la verdadera justificación de la fuerza preferente que en cuanto a publicidad posesoria viene reconociéndose al Registro de la Propiedad? Y, en fin, ¿está todo ello efectivamente justificado o se hace conveniente una revisión del régimen general de los instrumentos registrales para la publicidad posesoria de los bienes? Todas estas cuestiones no dejan de afectar a problemas más directamente relacionados con la fundamentación y configuración institucional del dominio público y de la posición de los poderes públicos en el ordenamiento jurídico. Y en este sentido esclarecer críticamente los principios y criterios justificadores

de los privilegios y «originalidades» —en expresión de Eisenmann— de la titularidad pública sobre bienes, y desarrollar después un sistema proporcionado y coherente de consecuencias, sigue siendo una tarea necesaria y aún no cumplida satisfactoriamente. Igualmente, y como cuestión inseparable, el tema de si el régimen demanial es o no —o debe ser— independiente de la titularidad pública o privada y mira sólo o preferentemente a los fines a que los bienes se afecten, etc. En esa línea de una necesaria reconsideración de todo lo relativo al dominio público se inserta, evidentemente, esa demanda de Parejo de una «ley general del dominio público» a que me refería en el párrafo anterior.

El libro contiene, desperdigadas, reflexiones sobre estos temas, aunque evidentemente no se propone una investigación a fondo y sistemática sobre ellos. Así, por ejemplo, el autor termina con unas consideraciones sobre el concepto del dominio público sugeridas por la investigación realizada. Allí nos dirá —como algo que él encuentra confirmado por su estudio— que el último y más genuino sentido del dominio público como institución, como ya ha puesto de relieve Villar Palasí, es el de constituir una técnica más, de las muchas utilizadas y utilizables, de intervención administrativa, de *publicatio* de la más diversas actividades.

El libro es interesante y valioso no sólo por el tratamiento que hace del tema y el modo en que resuelve uno de los problemas más ordinarios y serios del dominio público, sino por las sugerencias que sobre actitudes básicas contiene para todo lector inquieto por el De-

recho de nuestro tiempo. Entre ellas yo quisiera resaltar su hincapié en el sofisma que representa identificar sin más el interés de la Administración con el interés general, oponiéndolo al interés que guía por definición a los particulares en su conducta, que sería en principio egoísta y anticomunitario. «La idea del particular convertido en ave rapaz y pronto siempre al despojo administrativo, es solamente una metáfora de orden literario». Y el derecho de propiedad conviene al interés general, está protegido constitucionalmente y la ley debe arbitrar adecuados medios para su defensa.

La obra podríamos también situarla en la fecunda línea de cuantos sin despreciar lo extranjero y preocupándose de conocerlo además lo mejor posible, se están ocupando —como se ha dicho— de *españolizar* nuestro Derecho público, conociéndolo tal y como es en nuestra realidad jurídica concreta histórica y actual y ensayando su conceptualización y sistematización científica desde ese análisis.

El libro concluye con una cita de Spiegel, extraída de su *Derecho administrativo*, traducido al castellano por F. J. Conde y publicado en Barcelona en 1933: «Ante el problema de determinar si una materia en la cual los elementos privados y administrativos aparecen íntimamente ligados, formando un todo, debe atribuirse al Derecho privado o al Derecho administrativo, la solución es extraordinariamente sencilla: la materia pertenece tanto a uno como a otro campo del Derecho». Valga esta importante afirmación como argumento contra quienes pudieran alegar que esta obra padece de una excesiva

visión iusprivatista. Y sean bienvenidos libros y estudios como éste, enraizados en una concepción unitaria del Derecho que salva los abismos que trazara entre lo público y lo privado una filosofía urgentemente necesitada de revisión crítica en profundidad.

JOSÉ LUIS MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ

VILLAPALOS (Gustavo): *Los recursos contra los actos de Gobierno en la Baja Edad Media*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976. «Estudios de Historia de la Administración».

Fuera de algunas referencias generalizadoras, no se había realizado en España un estudio específico sobre los recursos en materia administrativa, que era posible interponer en el Reino castellano durante la Baja Edad Media, siquiera la actividad reglada estuviera reducida, hasta bien entrada la Edad Moderna, a muy pocos aspectos por razón de la limitada concepción que en la Edad Media predominaba sobre los fines del Estado. De aquí que el autor de este libro haya tenido que vencer las dificultades correspondientes a una lamentable laguna bibliográfica sobre tan interesante tema, que ilumina muy diversos aspectos de la Administración pública en aquellos oscuros tiempos.

Comienza Villapalos por una introducción histórica en la que hace referencia al proceso de secularización, que se manifiesta en el *Espéculo* castellano de mediados del siglo XIII, destinado a regir la vida social del Reino. A principios del siguiente siglo las *Partidas* vendrían

a completar ese panorama normativo en el que aparece la figura del Rey como centro del Reino, como cabeza y corazón de un cuerpo en el que los súbditos son los miembros y aún más: el alma misma del pueblo. Al lado del Rey se mueven sus oficiales, que son sus consejeros o ejecutores, sus brazos que le asisten en el ejercicio del gobierno. En el *Espéculo* y las *Partidas* se contiene, además, una regulación general y completa de los órganos jurisdiccionales y los recursos que ante ellos se pueden suscitar. Los oficios son considerados progresivamente como un ministerio público, y los oficiales dejan, poco a poco, de ser puros mandatarios reales para asumir una esfera de competencia propia y definida y la responsabilidad correspondiente a esta relativa independencia. Desde la segunda mitad del siglo XIV se observa un desarrollo constante de los procedimientos extrajudiciales para resolver los recursos contra los actos de gobierno, y el sistema culminará con el reinado de los Reyes Católicos, que pondrá fin a una larga etapa de arbitrariedades de reinados anteriores.

Estudia Villapalos detenidamente los actos que producen fuerza o agravio y que clasifica en dos grandes grupos: A) En razón de competencia sobre titularidad, pertenencia y ejercicio de los derechos; y B) En razón de actos ejercidos por el titular del poder, pero contra derecho. Respecto de los primeros, hace notar Villapalos que, en esa época, el Rey, los señores, Consejos y Corporaciones son titulares de derechos y poderes por los que entran en frecuentes conflictos, ya de mera propiedad sobre términos

o heredades reales, señoriales o concejiles, o bien por utilización de bienes comunales: cortes de agua indebidos, utilización de pastizales o por utilizarse por un Consejo las «calles y los ríos que entraren por las ciudades y villas, por donde suelen andar los navíos y pescados, y hacer otros oficios que comunalmente suelen acostumbrar aprovechándose todos del lugar y tierra comunalmente cuando los han menester». Otro punto de fricción frecuente es el de los conflictos jurisdiccionales planteados entre la jurisdicción real y la señorial, o en torno de la ejecución de sentencias eclesiásticas por los jueces seculares, sin que faltasen los promovidos por las jurisdicciones especiales, cual es el caso de los Alcaldes de los pastores o de la Mesta y de los Alcaldes de las sacas y de las alcabalas. También son frecuentes los conflictos entre los Concejos y los Oficiales reales. Son asimismo sectores conflictivos el de la recaudación de las contribuciones económicas, el de la incompetencia por incompatibilidad del oficio y el de las concesiones señoriales y de la competencia del Rey en materia de justicia.

Respecto de los actos que producen fuerza o agravio en razón de actos ejercidos por el titular del poder, pero contra derecho, la norma que se considera infringida no es de competencia sino sustantiva. Son actos contra derecho realizados incurriendo en exceso de las facultades que tiene el que gobierna. Hay aquí un progresivo desenvolvimiento del sistema jurídico-público realizado durante la continuada fijación y delimitación de atribuciones por ley, privilegio, costumbre, precisión en el nombra-

miento, etc. Aspecto especialmente importante es el desafuero en relación por los ordenamientos hechos en Cortes. La lucha por el ejercicio de las facultades legislativas estuvo en función del creciente absolutismo real.

Dedica Villapalos el capítulo tercero del libro al estudio de los medios y recursos para reparar los agravios. En la persona del Rey hay un cuerpo, una naturaleza que ejerce su gobierno «con fortaleza e con poder», pero sus propios actos han de estar sometidos al Derecho. De aquí dos vías para reparar los agravios: la gubernativa, a la que se acude por petición, y la de justicia, que se resuelve en el proceso. El recurso de gobierno por antonomasia es la alzada, acudiendo al superior del que dictó el acto lesivo. Desde mediados del siglo XIV se generaliza el uso del término latino «apelación» para expresar el procedimiento judicial, mientras que con la alzada se significará el recurso del gobierno, aunque también se utilizarán otros términos, como súplica o queja, sin que por ello podamos concluir la existencia de figuras de naturaleza jurídica dispar. Estudia Villapalos con detenimiento y profundidad los requisitos y formas de tramitación de la alzada y los posibles casos de suspensión del acto lesivo y de su nulidad *ipso iure*.

La última parte de su libro la dedica Villapalos a la exposición de los medios y recursos judiciales, es decir, de los propiamente contenciosos. Su característica más relevante es la de estar ajustados a concretas y rigurosas formas que son, a la vez, sustancia y garantía del procedimiento. Después de interesantes observaciones generales

en relación con los conflictos sobre titularidad, pertenencia y ejercicio del poder y el recurso al *Rey omisso medio*, el agravio judicial y extrajudicial como fundamento de los recursos, la legitimación y el *reformatio in peius*, pasa el autor revista a la resolución de los recursos ante la jurisdicción real y hace notar que, una vez planteado el agravio en vía de pleito y no en la de petición, el recurso había de proseguirse y resolverse ante un órgano dotado de jurisdicción. Esta tenía, en última instancia, su origen y fundamentación en el Rey, fuente de jurisdicción, como gustan llamarle los textos medievales.

Enriquecen esta obra los datos, que se suministran al lector en su amplia relación bibliográfica, sobre fuentes manuscritas y fuentes impresas, que prueban la seriedad y profundidad con que su autor ha realizado este meritísimo trabajo, que constituye su tesis doctoral de la Universidad Complutense de Madrid.

J. L. DE SIMÓN TOBALINA

YORDI DE CARRICARTE (Luciano): *Promoción provincial de polígonos industriales*; LÓPEZ MENÉNDEZ (Joaquín): *Presente y futuro de la red de vías provinciales de La Coruña*. Diputación Provincial de La Coruña, 1975, 57 págs.

La publicación que comentamos recoge dos de las conferencias pronunciadas en la semana del 8 al 12 de septiembre del pasado año, durante la que tuvo lugar en La Coruña el «III Symposium Nacional VYODEAL (Vías y Obras de la Administración Local)», organizado

por la Asociación Española de la Carretera, con el patrocinio del Colegio Nacional de Ingenieros de Caminos, el Instituto de Estudios de Administración Local y la colaboración de la Diputación Provincial de La Coruña.

Las dos conferencias fueron pronunciadas por el Director de la Sección de Vías y Obras Provinciales y el Segundo Ingeniero de la misma, y aunque, como se indica en la presentación, tienen «un marcado acento provincial y se insertan, además, claramente en la problemática peculiar de Galicia», esto no es obstáculo para excluir su interés general.

En la primera de ellas, aun tratándose de una experiencia local y localizada, hay dos cuestiones que, sin duda, pueden integrarse dentro de ese marco del interés general, aunque hay que apresurarse a señalar que pueden estar a punto de ser superadas por las nuevas normas (Ley de Régimen local y Ley del Suelo). La primera es la necesidad de articular los objetivos de planificación a nivel nacional, surgidos por los Planes de Desarrollo, y las realizaciones a nivel local, con objeto de que no se produzcan desequilibrios regionales y provinciales; la segunda se inserta en el campo de las competencias provinciales para llevar a cabo experiencias de este tipo, campo en el que debe irse más hacia las áreas de colaboración que a la defensa a ultranza de anacrónicos exclusivismos.

La segunda conferencia aborda un tema todavía más concreto y únicamente cabría generalizar el hecho, a todas luces positivo, del interés que para las Corporaciones locales suponen los estudios y re-

flexiones que sobre los servicios y funciones que tienen encomendados realizan en muchos casos sus funcionarios, superando la rutina, la desgana o la falta de preocupación, con la ilusionada convicción de participar en su perfeccionamiento.

Por último, cabe destacar el hecho de que la Diputación recoja en una publicación los trabajos de dos de sus funcionarios, actitud que la honra tanto como a los propios autores de los textos.

PAULINO MARTÍN HERNÁNDEZ