

DERECHO ADMINISTRATIVO

AGRÍCOLA BARBI, Celso, "A proteção do cidadão contra atos ilegais de administração pública no Brasil", *Studi in onore di Enrico Tullio Liebman*, Milán, Giuffrè Editore, 1979, vol. iv, pp. 2783-2804.

El conocido procesalista brasileño presenta un útil panorama de los instrumentos procesales de los cuales disponen los administrados brasileños para impugnar judicialmente los actos y resoluciones de las autoridades administrativas, tomando en consideración que no existe un sistema general de contencioso-administrativo ni tampoco tribunales especializados en esta materia.

Después de un breve examen de carácter histórico sobre la evolución de estos instrumentos tutelares en el derecho imperial en el cual se estableció un Consejo de Estado como órgano de justicia administrativa, según el modelo francés, pero con competencia excepcional, ya que predominaba la tutela judicial; este sistema judicialista se acentúa con la proclamación de la República en 1889, ya que se suprimió el referido Consejo de Estado, pero en la intervención de los tribunales ordinarios se advirtió un defecto esencial que consistió en su incapacidad para resolver los casos en los cuales el derecho violado no pudiese ser substituido por la reparación del daño; para superar este problema se intentaron varios instrumentos protectores como el uso de los procedimientos posesorios, la acción anulatoria de actos de la administración, de acuerdo con la ley número 221 de 20 de noviembre de 1894, y finalmente la ampliación del *habeas corpus* para tutelar frente a la administración a otros derechos fundamentales diversos de la libertad personal, pero que no pudo prosperar por la reforma constitucional de 1926, que restringió el *habeas corpus* a su dimensión tradicional.

Fue y es el llamado *mandado de segurança*, que algunos autores han traducido al español como "mandamiento de amparo", institución introducida en la carta fundamental de 1934, la que ha logrado una protección efectiva, así sea con varias vicisitudes, de los derechos de los gobernados frente a la administración en Brasil.

El profesor Agrícola Barbi realiza un examen somero pero completo de la evolución del *mandado de segurança*, a partir de su consagración en la citada Constitución de 1934 hasta la carta federal de 1967, reformada en

1969, así como respecto a la Ley reglamentaria vigente número 1,533 de 1951, con sus reformas posteriores, incluyendo las referencias a la doctrina y a la jurisprudencia que han logrado una ampliación considerable del concepto original de este instrumento.

Sería difícil hacer mención a los diversos aspectos del *mandado de segurança* que analiza el autor, ya que en forma breve pero penetrante proporciona una visión bastante completa de los diversos aspectos de la citada institución tutelar en cuanto a su naturaleza jurídica; los actos y resoluciones contra los cuales procede; las partes que intervienen; las medidas precautorias que pueden otorgarse; los aspectos esenciales del procedimiento; las resoluciones que pueden dictarse; las facultades del juez, así como los medios de impugnación que pueden interponerse contra las sentencias respectivas.

Desde un punto de vista genérico, es posible considerar que el *mandado de segurança* es un instrumento tutelar de los derechos de los gobernados frente a las autoridades administrativas, ya que sólo excepcionalmente se admite respecto de resoluciones judiciales o contra actos de autoridades legislativas, sólo que estos últimos tengan carácter administrativo, ya que no es admisible la interposición de este instrumento contra las leyes inconstitucionales a no ser que lo sea indirectamente, es decir, en contra de los actos de aplicación de las disposiciones legislativas a través de actos o resoluciones administrativas.

Por otra parte, el profesor Agrícola Barbi examina la protección de los intereses colectivos o difusos a través de la llamada *acción popular*, reglamentada por la ley 4,717, de 29 de junio de 1965, que establece la facultad de cualquier ciudadano para impugnar ante los tribunales judiciales la nulidad de los actos lesivos al patrimonio público; pero tanto la citada ley como la jurisprudencia han ampliado su procedencia para comprender una serie de actos administrativos relacionados con la prestación de servicios públicos, de manera que en la práctica dicha acción popular se ha ejercitado y ha sido admitida por los tribunales para proteger algunos intereses colectivos o difusos de los gobernados que tanta importancia han adquirido en la vida contemporánea.

El excelente estudio panorámico del profesor Agrícola Barbi lo lleva a concluir, con acierto, que el sistema de unidad de jurisdicción que existe en Brasil ha resultado adecuado para la protección de los derechos individuales contra los actos de la administración pública a través del *mandado de segurança*, ya que el procedimiento de este instrumento es rápido, simple y eficiente y las dificultades iniciales de su aplicación han sido superadas por la doctrina y por la jurisprudencia.

Pero, por otra parte, en concepto del destacado procesalista los inconve-

nientes que se pueden señalar al ordenamiento brasileño son dos: en primer lugar en virtud de que los actos administrativos son examinados por jueces no especializados y sin experiencia en la actividad administrativa, lo que frecuentemente los lleva al predominio de aplicación de los principios de derecho privado en la solución de cuestiones de derecho público y, en segundo término, la protección de los intereses legítimos de carácter colectivo o difuso no es afectuada satisfactoriamente a través de la acción popular, que sólo incluye algunos casos de afectación de dichos intereses.

Para superar esta situación sería necesario la especialización de algunos de los órganos del poder judicial, o la creación de un proceso de lo contencioso administrativo, pero estas medidas no son de fácil creación si no son precedidas de una amplia preparación de carácter doctrinal.

Héctor FIX-ZAMUDIO

ALVÁREZ RICO, Manuel, "El derecho de acceso a los documentos administrativos", *Documentación Administrativa*, Madrid, núm. 183, julio-septiembre, 1979, pp. 103-133.

Cada vez más, los estudiosos se están ocupando del complejo e interesante tema del derecho de información, un tanto relegado por la doctrina administrativa. No sólo importa su estudio y, desde luego, su reconocimiento expuso en la Constitución, como uno más de los varios derechos que son propios de la personalidad humana para su mejor desarrollo dentro de la sociedad, sino que también importa por cuanto el derecho de información resulta en los tiempos modernos un excelente vehículo para ejercer el control sobre la administración por parte de los administrados, como expone Álvarez Rico en este trabajo.

Claro está, el derecho de información se muestra amplio y complejo, abarcando otras muchas manifestaciones de la personalidad ya reconocidas por separado como otras tantas libertades, verbicautas, la libertad de expresión, la libertad de imprenta, etcétera. Pues bien, como una más de tales manifestaciones del derecho de información, tal vez quepa enumerar al derecho de acceso a los documentos administrativos, analizado con gran atención por Manuel Álvarez Rico.

Este derecho se consagra en el artículo 105 b) de la Constitución vigente española de 1978. Dice que la ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo lo que afecta a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

Alvárez Rico ha sabido encuadrar este precepto como un nuevo derecho de la personalidad. En su estudio se ocupa de la naturaleza del derecho; del objeto o delimitación de su extensión, subrayando la particularidad del trato que corresponde a los documentos secretos; así como a los fundamentos que amparan al secreto administrativo, para luego referirse al propio derecho de información como un verdadero mecanismo de control de la actividad de la Administración.

José BARRAGÁN

ANGULLOL MURGADAS, Enrique, "Organización administrativa de las comunidades autónomas", *Documentación Administrativa*, Madrid, núm. 182, abril-junio de 1979. pp. 27-65.

Se admite comunmente el que las previsiones constitucionales sobre las comunidades autónomas son bastante genéricas, y de ellas, no obstante, la doctrina española y los políticos del momento tratan de valerse para dar vida y fuerza a tales comunidades. Argullol Murgadas, al menos, toma como referencia obligada estas generalidades a fin de explicarse adecuadamente cuál sea la organización administrativa de las comunidades autónomas.

Primeramente se trata del periodo llamado preautonómico, analizando el proceso de formación y de organización del caso catalán y del supuesto del traspaso de funcionarios de la órbita estatal a la autónoma, para subrayar los aspectos organizativos.

Luego, Argullol habla de la manera cómo la constitución trata la materia relativa a la organización administrativa de las comunidades autónomas. Aquí resalta la novedad de que la constitución ahora se ocupa de esta materia, cuando tradicionalmente sólo hablaba de la organización estatal propiamente tal; después estudia los diferentes sistemas de autonomía para las regiones que prevé la actual Constitución de 1978; a continuación se refiere a la potestad organizatoria de las comunidades reconocida a efectos de determinar el contenido de los estatutos respectivos; sobre los límites; sobre las manifestaciones de la autonomía organizativa, para finalmente ocuparse de los criterios para la organización administrativa de estas comunidades, en donde distingue las estructuras centrales, compuestas por la asamblea legislativa, por un consejo a cuyo frente estará un presidente, que será el supremo representante de la comunidad; y distingue la organización territorial efectuado bajo criterios más bien propios de la llamada

administración indirecta previendo la reducción y la transformación de los órganos periféricos y centrales del aparato estatal.

José BARRAGÁN

CASTELLS ARTEGHE, José Manuel, "El municipio en la autonomía política", *Documentación Administrativa*, Madrid, núm. 182, abril-junio de 1979, pp. 459-487.

Ante el movimiento de autonomía regional suscitado actualmente en España, ha cobrado gran importancia el tema del municipio, tanto por ser, bajo el aspecto institucional, una instancia más de la organización del Estado, cuanto por ser una parcela de poder autonómico y vida democrática, bajo el aspecto de su constitución y naturaleza histórica y tradicional. Por ello, si desde siempre el municipio ha sido objeto de múltiples estudios, afortunadamente, ahora siguen aflorando las reflexiones tratando de orientar la vida futura del mismo.

Ha llamado la atención de José Manuel Castells en este trabajo las posibilidades tecnócratas o la preocupación por una más adecuada gestión del servicio público y de la eficiencia administrativa; así como el que el municipio represente una realidad participativa en base a su inmediatividad con los ciudadanos y a la vigencia de la democracia. Tomando como guía esta doble preocupación, el autor desarrolla su análisis del municipio como organización territorial del Estado, repasando los principios consagrados en la misma Constitución española de 1978; el principio federalista, propio por ejemplo de la República Federal de Alemania y de Suiza, por citar los ejemplos contemplados por el autor; repasa igualmente el llamado régimen estatutario del municipio, aludiendo a la Constitución republicana de 1931, al caso catalán y a la propia doctrina italiana; para enfocar directamente el tema en la mencionada Constitución de 1978, con estudio particular de los principios constitucionales, un tanto imprecisos, según viene a indicar el autor, deteniéndose en la competencia y en la relación de la administración regional y entes locales.

José BARRAGÁN

DÍAZ DE LIAÑO y ARGÜELLES, Fernando, "Poder municipal y democracia", *Documentación Administrativa*, Madrid, núm. 183, julio-septiembre de 1979, p. 27-72.

Se plantea el autor en este trabajo el problema del poder municipal, tan

añejo, en el contexto del nuevo constitucionalismo español o nuevas tendencias democratizadoras y autonómicas que se sienten en España. Fernando Díaz se detiene en el examen del concepto mismo del poder municipal, relacionándolo fundamentalmente con la tradición francesa, más concretamente con las medidas legislativas tomadas por la Asamblea Constituyente de 1789, la cual establecía el principio de que a las corporaciones municipales les correspondían unas funciones propias, llamadas *pouvoir municipal*, y otras funciones delegadas por la Administración general del Estado.

Partiendo, pues, de esta formulación del poder municipal de la Revolución francesa, Fernando Díaz repasa su evolución posterior, analizando el proceso de centralización en Francia; la difusión del concepto mismo del poder municipal; repasa igualmente la situación del municipio en los regímenes capitalistas; estudia en este contexto el problema de la democracia directa y democracia representativa, así como los fenómenos de la participación política y administrativa en el orden local, haciendo especial hincapié en el estudio de las condiciones necesarias para lograr una verdadera democratización de los poderes locales.

Dice el autor que, en definitiva, es preciso reconocer que toca al municipio seguir desempeñando esa doble función, apuntada por la Asamblea Constituyente francesa de 1789, función un tanto contradictoria de representar por un lado una instancia del aparato estatal y, por otro lado, la exigencia de imprimir una profunda democratización a ese aparato referido al municipio, por medio de la participación de todos los ciudadanos en todos, absolutamente todos, los asuntos públicos que afectan a la propia comunidad municipal.

José BARRAGÁN

GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael, "Encaje constitucional de la administración metropolitana", *Documentación Administrativa*, Madrid, núm. 182, abril-junio, de 1979, p. 395-409.

Aborda aquí el autor el tema de las áreas metropolitanas y el de su administración en el contexto de la nueva Constitución española, cuyas líneas y previsiones habrán de seguirse en el futuro inmediato. Gómez-Ferrer nada más estudia, como él insiste en puntualizar, cuáles sean dichos principios constitucionales.

Las áreas metropolitanas habían sido ya objeto de gran atención por parte del Tercer Plan de Desarrollo, concibiendo las áreas metropolitanas como organismos autónomos, ya que se superponen a los municipios del

área, que siguen subsistiendo: así se venía hablando del Gran Bilbao; Gran Valencia; y como entidades locales de segundo grado: Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona.

Con todo, la nueva constitución no reguló específicamente este tema. Sin embargo, por principios que sí se insertan, se deduce la configuración de las áreas metropolitanas como entidades locales de segundo grado, según el autor, de manera que éste dedica su trabajo al análisis de esta configuración constitucional: y habla de las consecuencias que traería esta concepción en materia de organización; en materia de competencia; así como respecto a los medios económicos de la administración metropolitana. Finalmente, se estudia la posible incidencia del área metropolitana en la estructura provincial; el riesgo del centralismo metropolitano en el ámbito provincial y de la comunidad autónoma.

José BARRAGÁN

LÓPEZ-NIETO y MALLO, Francisco, "El derecho de asociación ante la nueva Constitución española", *Documentación Administrativa*, Madrid, núm. 183. julio-septiembre, de 1979, pp. 73-102.

La Constitución española de 1978 ha reconocido expresamente el derecho de asociación, como no podía ser menos, habida cuenta de la universal aceptación de este derecho y las peculiares circunstancias de los españoles contempladas por dicha constitución.

López-Nieto empieza por resaltar este general reconocimiento del derecho de asociación en todos los países occidentales, así como en los textos o convenciones internacionales sobre la materia, en cuya virtud lo califica López-Nieto como un derecho supraestatal.

El derecho de asociación, en este interesante artículo, se toma en su más amplia acepción para abarcar a todos los fenómenos que supongan reunión de personas, organizadas de manera permanente. Comprende, por tanto, y así lo ha consagrado la Constitución española de 1978, la directa reunión de personas jurídicas de base asociativa (*universitas personarum*) como son, entre otras, los colegios profesionales de que habla el artículo 36 y el 52; y la forma más estricta de la asociación de personas y de ciudadanos, la cual presupone la libertad para constituir una asociación; la libertad para pertenecer y, en su caso, abandonar, una asociación determinada.

A estas diversas formas de asociación López-Nieto las denomina también canales asociativos, sin duda, a efectos de profundizar en su estudio. A este respecto, para apreciar mejor el cambio que se introduce en la Constitución de 1978, se analiza primeramente el sistema establecido anterior-

mente para, en un segundo momento, entrar en los pormenores de las disposiciones fundamentales ahora vigentes.

Como propósito del artículo, López-Nieto, apunta y subraya la gran labor que toca desarrollar en adelante a las cortes ordinarias a fin de poder expedir los reglamentos correspondientes a cada una de las diversas formas de organización democrática que expresamente inculca dicho texto fundamental. Tales reglamentos serían los relativos a los partidos políticos, las asociaciones empresariales, los sindicatos de trabajadores, las mutualidades y cooperativas, además de las disposiciones de desarrollo del derecho mismo de asociación en sentido estricto, y de los colegios profesionales y las demás que puedan formarse como indica el propio autor, a modo de resumen, en la parte final de su trabajo.

José BARRAGÁN

MUÑOZ MACHADO, Santiago, "Sobre la burocracia de las comunidades autónomas", *Documentación Administrativa*, Madrid, núm. 182, abril-junio de 1979, pp. 97-113.

Analiza el autor, como él afirma, sólo algunos problemas de los muchos que este tema va a plantear a medida que se vaya avanzando en el proceso de autonomía regional previsto en la nueva Constitución española de 1978. Aborda, pues, en particular las alternativas posibles de organización de la burocracia en el contexto general del movimiento de autonomías regionales, para en un segundo momento examinar cuáles de estas alternativas posibles eligió y consagró el propio Constituyente en el texto fundamental citado; examina además cuál sea el tratamiento que otorga dicha constitución a la función pública a nivel estatal; y finalmente se refiere a la problemática de la transferencia de funciones estatales a las comunidades autónomas.

Ante las alternativas posibles, enumera el autor la posibilidad de que las comunidades autónomas nombren a sus propios funcionarios y servidores, frente a la otra posibilidad de aceptar la uniformidad y al personal establecido por el Estado. Luego, respecto a cuál sea el criterio constitucional sancionado, el autor afirma que la solución se sitúa en un punto intermedio: es decir, las comunidades autónomas podrán al principio aceptar el sistema estatal para después ir —si lo desean— instrumentando su propio sistema. Y se detiene a analizar los problemas particulares que presenta el traspaso de funcionarios estatales a la esfera de las comunidades autónomas.

José BARRAGÁN

NIETO, Alejandro, "Autonomía política y autonomía universitaria" *Revista del Departamento de Derecho Político*, Madrid, núm. 5, invierno de 1979-1980, pp. 79-90.

El profesor Nieto plantea con agudeza los delicados y complejos problemas relativos al reconocimiento de la autonomía universitaria por el artículo 27, inciso 10, de la Constitución española de diciembre de 1978, autonomía que se concibe, además, como un derecho fundamental cuya regulación compete a las autoridades nacionales, pero que pueden transferir en algunos aspectos a las comunidades autónomas; sin embargo la delimitación de facultades no se precisa con claridad en el texto de la carta fundamental, pues como señala el autor, la universidad no se menciona expresamente en el artículo 148 (que se refiere a las competencias de posible asunción por las referidas comunidades autónomas) ni en el 149 (que enumera las atribuciones exclusivas de la nación), por lo que la determinación de la autonomía tanto respecto de las autoridades nacionales como regionales se ha dejado a la ley orgánica respectiva.

Por otra parte, los dos estatutos regionales aprobados por referéndum, celebrado en ambos casos el 25 de octubre de 1979, es decir, el del País Vasco y el de Cataluña, contienen la regulación de atribuciones de carácter cultural, entre las cuales se desprende, aun cuando tampoco de manera muy clara, que están comprendidas algunas sobre el funcionamiento y establecimiento de instituciones universitarias (artículos 16 y 15 respectivamente).

En tal virtud, estima acertadamente el autor, que esta complicada situación debe ser precisada por la ley de autonomía universitaria prevista en el artículo 27 de la Constitución, y cuyo proyecto, elaborado por el Ministerio de Universidades e Investigación, fue enviado a las cortes en los primeros días de noviembre de 1979, y que debe constituir el contenido concreto que actúe como clave de bóveda de un complicado edificio, que soporta dos tensiones contrapuestas: la de las comunidades autónomas y la de la administración nacional.

El profesor Prieto realiza un análisis penetrante del citado proyecto de ley orgánica, que en términos generales considera acertado, ya que en su concepto dicho proyecto ha ponderado con sumo cuidado los factores que entran en juego, en cuanto reconoce, incluso en el mismo título, la autonomía universitaria, como principio motriz de todo el sistema, la que resulta limitada en un doble sentido, en el primero a través de una intervención que considera el autor bastante modesta, de los poderes públicos, por una parte de los de carácter nacional y por el otro de las comunidades autónomas, tratándose de las universidades que les pueden ser transferidas; y la

segunda restricción, deriva de las exigencias de la coordinación de las mismas universidades entre sí, y que se atribuye al consejo superior de las universidades el que se integraría por representantes de la administración nacional, de las comunidades autónomas y por un tercio (cuantitativamente superior a los anteriores) de las propias universidades.

El profesor Prieto realiza a continuación un estudio de los diversos factores que inciden sobre la autonomía universitaria, la que ha sido consagrada en numerosos ordenamientos contemporáneos, pero que interesa particularmente a Latinoamérica, ya que en nuestra región ha sido objeto de numerosas deformaciones por un lado y restricciones por la otra, y como la institución que pretende regularse en España no es esencialmente diversa de la de nuestros países, con los cuales se encuentra tan vinculada en muchos aspectos, entre ellos los de carácter cultural; nos resultan muy útiles las reflexiones del autor sobre los límites sociales, los condicionamientos territoriales y las disfunciones de la autonomía universitaria.

Particular atención merecen las conclusiones del profesor Prieto, quien afirma, como resultado del cuidadoso trabajo, que resulta necesario un equilibrio muy delicado de los distintos principios, sujetos e intereses afectados, el cual puede resumirse en los siguientes puntos: a) La competencia nacional se encuentra limitada por la autonomía universitaria y por las eventuales transferencias realizadas en favor de las comunidades autónomas; b) Las eventuales competencias de las comunidades autónomas se encuentran igualmente limitadas por la autonomía universitaria y por las facultades intransferibles que corresponden al Estado en protección de los intereses generales; y c) La autonomía universitaria se encuentra limitada por la naturaleza de servicio público que tiene la enseñanza universitaria y que se expresa en la competencia administrativa de los poderes públicos.

Héctor FIX-ZAMUDIO

PEDERSEN, MOGENS N., "La transformación de las universidades escandinavas: experimentos de participación, politización y otras discontinuidades" (trad. Faustino González), *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 11, nueva época, septiembre-octubre de 1979, pp. 63-84.

El autor de este cuidadoso estudio considera que durante los años sesenta las universidades escandinavas, al igual que las de todo el mundo occidental, de instituciones relativamente pequeñas con matiz elitista se transformaron en grandes instituciones de masa para la educación superior.

Tradicionalmente, las universidades y muchas otras instituciones escan-

dinavas de enseñanza superior permitían el libre acceso a los estudios, pero paulatinamente se fueron tomando medidas de mayor liberalización que produjeron una verdadera avalancha de estudiantes, al extremo que la matriculación se triplicó en una década, y por ello de acuerdo con el profesor Pedersen, el concepto clave para comprender la transformación de dichas universidades durante los últimos veinte años, es el de *desequilibrio*, ya que el crecimiento del número de estudiantes no fue acompañado en un plazo adecuado por un aumento proporcional en el número de grados académicos otorgados, ni los doctorados crecieron en la misma proporción que los puestos de trabajo, ni tampoco se incrementaron los cargos numerarios, especialmente de cátedras, para mencionar algunos ejemplos de tendencias desequilibradoras.

El citado proceso se produjo en numerosas universidades europeas, y podemos agregar, que con modalidades específicas, en una gran parte de las instituciones de enseñanza superior de todo el mundo y por ello también en Latinoamérica; con la consiguiente frustración y agresividad de los estudiantes y los profesores jóvenes a fines de los años sesenta, como un fenómeno universalizado.

Según el profesor Pedersen, dos han sido las cuestiones prominentes en los debates y en las decisiones relativas a las universidades: ¿Quién tiene derecho a participar en la dirección de la universidad?, y ¿hasta qué punto se debe permitir el autogobierno de la universidad? La primera pregunta es de carácter universal y se la han hecho en todas las universidades del mundo desde fines de la década de los años sesenta, y la segunda se refiere principalmente a sistemas universitarios que dependen en gran parte del financiamiento público para el mantenimiento de sus actividades. Respecto a la segunda cuestión debe tomarse en cuenta que en los países escandinavos la mayor parte de las universidades son formalmente estatales (a excepción de algunas finlandesas) y, además, todas las instituciones de enseñanza superior dependen prácticamente del apoyo financiero del gobierno.

En cuanto al problema de participación, se puede señalar que a partir de los años sesenta el sistema tradicional que confería el peso de las decisiones exclusivamente a los profesores numerarios, ha desaparecido, al crearse o imponerse nuevas estructuras, las cuales, aun cuando sean muy diferentes unas de otras en los cuatro países del área, están todas basadas en la idea de que los miembros no numerarios de la comunidad universitaria deben participar en la dirección de la institución.

El profesor Pedersen señala que en Dinamarca persistió con mayor fuerza el sistema tradicional, por lo que la ruptura con el pasado fue más radical, de acuerdo con la ley universitaria de 1970, modificada en 1973 para hacerla extensiva a todas las instituciones de educación superior, y de

acuerdo con la cual, todos los profesores, numerarios o no, quedan en la misma situación respecto a sufragio y elegibilidad; a los estudiantes se les garantiza una porción de influencia y responsabilidad sobre su propia educación mediante el establecimiento de una estructura jerárquica de comisiones de estudios basadas en la paridad profesores-estudiantes; y finalmente a los estudiantes y a los trabajadores auxiliares se les ha otorgado un control, a cada grupo, del 25 por 100 de los puestos en todos los órganos de gobierno, desde el nivel superior al inferior de la jerarquía organizativa de la universidad.

Por lo que se refiere al control externo de las universidades públicas, las escandinavas presentan las mismas características que la mayor parte de las de Europa continental, en cuanto el gobierno, personificado por el ministro de Educación, con la participación activa del Parlamento o sin ella, elabora la constitución de la universidad; el propio gobierno designa oficialmente a los profesores de rango superior y les concede los privilegios y obligaciones de los funcionarios civiles, además del relativo a la tradicional libertad académica; asimismo, el gobierno establece también normas relativas a los exámenes y decide sobre las principales asignaturas de los diversos cursos y programas de estudio, y finalmente, proporciona a la universidad los fondos necesarios para crear y mantener una institución de educación superior.

No obstante que estos poderes legales y sobre todo financieros, habrían podido fácilmente permitir al gobierno el control de la vida diaria de la universidad a todos los niveles, dichas atribuciones no han sido utilizados con ese propósito, y por ello las universidades han mantenido una posición profundamente autónoma, no sólo en el sentido de la libertad académica individual del profesor universitario, ya que dicha libertad es considerada como inviolable y casi siempre lo ha sido, sino en cuanto al hecho político de que los gobiernos normalmente han aceptado las recomendaciones de los órganos colegiados de la universidad, y si bien por diversos motivos el propio gobierno no siempre concede a la propia universidad el dinero y los puestos de trabajo que solicita, pocas veces interfiere en el modo en que la universidad misma jerarquiza y justifica sus peticiones. *En este sentido muy real la universidad escandinava es una institución pública autónoma.*

Otro problema que aborda con penetración el importante estudio del profesor Pedersen es el relativo a la creciente politización de las universidades escandinavas, en una doble dirección; en primer término respecto a la aparición de conflictos y desacuerdos entre los partidos respecto al contenido de la política de educación superior y, en segundo lugar, en virtud de que los miembros de la comunidad universitaria que trabajan en los órganos de gobierno de la universidad, pueden dejarse guiar en sus

acciones por sus convicciones o afiliación partidista, ya sea abierta o veladamente, y por este motivo las relaciones entre la universidad y la sociedad han cambiado fundamentalmente, también en dos sentidos, ya que por una parte la universidad tiende a convertirse en otro campo de batalla de los conflictos sociales que derivan de las diferencias de clase y de otras divergencias importantes y, en otro sentido, cuando el "sistema de partidos" existente dentro de la propia universidad difiere profundamente del de la sociedad en general, se puede desarrollar un conflicto entre la universidad y las demás instituciones estatales.

Como conclusiones de sus penetrantes reflexiones, el profesor Pedersen afirma que las universidades escandinavas han experimentado lo que los científicos sociales llaman una *crisis del sistema*, es decir, una situación inestable debido a que un sistema social (en este caso la universidad) ha sufrido en un plazo relativamente corto de años, grandes cambios en algunos de sus componentes esenciales. No cabe duda que en los ejemplos escandinavos, los componentes identificados con las denominaciones de participación interna y control externo, han sufrido cambios considerables y a su vez han transformado otras partes del sistema, las pautas varían de un país a otro en términos de la extensión de las transformaciones, pero las características esenciales son similares. El efecto más importante y probablemente duradero de esta crisis del sistema consiste en una nueva definición más amplia, en parte inesperada, de los conceptos de universidad y de autonomía universitaria. Las tareas de las universidades han cambiado; sus estructuras y principios de gobierno han cambiado; su *status* ha cambiado, y por todo ello es posible sostener, que a finales de los años sesenta, las universidades escandinavas forman parte de la sociedad circundante mucho más profundamente que hace una década.

Consideramos de gran trascendencia el preciso análisis del profesor Pedersen sobre los complejos problemas de las transformaciones experimentadas por las universidades escandinavas, pues si bien es verdad que se trata de instituciones que funcionan en un contexto social, económico y cultural diferente al de América Latina en general y de México en particular, sin embargo, son importantes para reflexionar sobre cuestiones prácticamente similares en cuanto a las crisis conflictivas y dolorosas de nuestras universidades, en los dos grandes sectores examinados por el citado profesor Pedersen, es decir, en la participación en las decisiones del gobierno universitario, y en el control externo que implica la dependencia financiera de nuestras instituciones públicas de enseñanza superior, respecto del Estado.

PÉREZ CALVO, Alberto, "Aspectos constitucionales del defensor del pueblo", *Revista del Departamento de Derecho Político*, Madrid, otoño de 1979, pp. 79-105.

En este interesante trabajo, el profesor Pérez Calvo analiza con minuciosidad los diversos problemas que plantea la regulación de los principios establecidos por los artículos 54, 70 y 162 de la Constitución española de diciembre de 1978, sobre el defensor del pueblo, cuyo proyecto de ley orgánica se encuentra actualmente en discusión en las Cortes Generales.

No existe duda, como lo señala el autor, que dicha figura se inspira directamente en el *Ombudsman* de origen escandinavo, aun cuando pudieran descubrirse similitudes con otras figuras históricas, como el justicia mayor de Aragón, pero además, debe tomarse en cuenta que el constituyente español, al aceptar los lineamientos esenciales del modelo escandinavo, ha introducido aspectos peculiares que es necesario analizar.

El profesor Pérez Calvo afirma con acierto que de la lectura de los preceptos constitucionales que se refieren al mencionado defensor del pueblo, y que hemos citado anteriormente, se desprende la relación de esta institución con las Cortes Generales, con el Tribunal Constitucional e indirectamente con el gobierno a través de su contacto con la administración, o sea que la posición que ocupa no es ajena al equilibrio existente entre los poderes del Estado.

En cuanto a la relación con las citadas Cortes Generales surgen una serie de interrogantes que no son de fácil solución, si se toma en cuenta que el citado artículo 54 constitucional es muy escueto al calificar al citado defensor del pueblo como comisionado de las mismas cortes, ante las cuales debe dar cuenta de la supervisión de la actividad de la administración, de la cual podría desprenderse la dependencia del citado defensor respecto del organismo parlamentario; pero el profesor Pérez Calvo, a nuestro modo de ver con justificación, sostiene la necesidad de una autonomía razonable de la institución respecto de las cortes, ya que de otra manera no podría realizar su función esencial, que de acuerdo con el mismo precepto fundamental, consiste en la tutela de los derechos de la persona humana consagrados en el mismo texto consitucional.

En este orden de ideas, la formación de la institución, así como la designación de su titular, sitúan al defensor del pueblo dentro del ámbito de las cortes; no obstante lo cual el autor señala agudamente que de las normas constitucionales parece desprenderse una línea lógica tendiente a mantenerlo en una relativa independencia orgánica respecto de las propias cortes, ya que su último criterio de actuación radica en la constitución y no

en la ley, pues su función esencial consiste en la tutela de los derechos fundamentales consagrados en la carta fundamental, según se expresó anteriormente.

Para lograr dicha tutela, la Constitución española confiere al defensor del pueblo dos atribuciones esenciales; en primer término la potestad de supervisar la actividad de la administración, y en segundo lugar la legitimación para interponer los recursos de inconstitucionalidad y de amparo.

Respecto al primero de los sectores señalados, los problemas que se plantean son numerosos y complejos, como lo señala minuciosamente el profesor Pérez Calvo, dado que la administración española, de acuerdo con el criterio que priva en la propia constitución, está organizada jerárquicamente y depende del gobierno, además de que éste último está sujeto al control político de las Cortes Generales, y la referida administración al autocontrol interno y al proceso de lo contencioso-administrativo.

Además de reforzar en forma no despreciable la vigilancia del organismo parlamentario sobre la administración, el defensor del pueblo puede complementar el control que realiza la justicia administrativa, y en este sentido coincidimos con el autor en cuanto afirma que una regulación que admita el acceso no exclusivamente individual al propio defensor puede convertirlo en un auxiliar importante de la propia justicia administrativa, en cuanto a la *defensa de intereses difusos o colectivos*, si se toma en consideración que a la referida justicia administrativa se le ha criticado fundamentalmente su carácter meramente individualista y subjetivo que puede reducir sus posibilidades frente a la actividad administrativa, eminentemente social.

El hecho de que el propio defensor del pueblo tenga la posibilidad de actuar de oficio, como parece desprenderse del mencionado artículo 54, le exime de las limitaciones que conlleva el carácter no automático del control jurisdiccional.

El segundo grupo de atribuciones encomendados al defensor del pueblo por el artículo 162 de la carta fundamental presenta cuestiones todavía más complicadas, en cuanto dicho precepto otorga legitimación al propio defensor para interponer los recursos de inconstitucionalidad y de amparo, lo que confiere a la institución un carácter peculiar respecto de su modelo, si se toma en cuenta que el *Ombudsman* escandinavo se ha calificado como una magistratura de opinión, pero el defensor español, posee, además, el ejercicio de la acción judicial ante el Tribunal Constitucional, facultad que no está exenta de peligros.

Por lo que se refiere a las relaciones del defensor del pueblo con los ciudadanos, el autor se pronuncia por un acceso directo de los mismos, y no a través de los miembros del parlamento, como ocurre con las instituciones

establecidas en Inglaterra y en Francia, pues estima que los principios constitucionales que regulan la institución la llevan a mantener contacto inmediato con los ciudadanos y, además, si se admite que puede actuar de oficio no tiene ningún sentido la exigencia del requisito de un interés por parte del denunciante, al contrario de lo que sucede en el contencioso administrativo.

Concluye el profesor Pérez Calvo su documentado estudio con la reflexión de que seguramente el medio sociopolítico en el que va a moverse el defensor del pueblo no será tan favorable a sus actuaciones como lo es en los países en los cuales funciona de manera efectiva el *Ombudsman*, pero en la medida en que la institución española colabore a que la administración sea más respetuosa con las libertades y derechos ciudadanos, y a que sea más funcional, estará colaborando al mismo tiempo a la necesaria legitimación cotidiana del Estado.

Héctor FIX-ZAMUDIO

PRATS CATALÁ, Joan, "La provincia ante la constitución y las autonomías", *Documentación Administrativa*, Madrid, núm. 182, abril-junio de 1979, pp. 411-457.

En la noción de provincia se encierran varios conceptos como la simple división territorial, la circunscripción electoral, el gobierno político del territorio, el área de desconcentración de servicios estatales y el ente local provincial. Así, ha sido el término, ambiguo, dice Prats Catalá, como la lengua de Esopo. Por eso dedica las páginas introductorias al planteamiento del tema en el contexto histórico y en el propio contexto de la reciente Constitución española de 1978, en donde no se sigue ciertamente mejor criterio. Esto es, sus previsiones son de interpretación vaga y anuncian ya ineludibles conflictos.

El autor hace un repaso de la suerte que ha corrido la provincia en la historia del constitucionalismo español, que arranca de la Constitución gaditana de 1812. En este recuento histórico, el autor se para a subrayar la problemática provincial durante la constitución y los estatutos de autonomía en tiempos de la Segunda República; así como la problemática habida durante el periodo franquista. Luego estudia la reforma política y el régimen provincial efectuada a partir de las elecciones de 1977 representada por tres cuerpos normativos diferentes: la base 47, relativa a las bases del estatuto del régimen local; el real decreto-ley de 29 de septiembre de

1977 con la creación de entes preautonómicos; y la propia Constitución de 1978.

José BARRAGÁN

DERECHO AGRARIO

VATTIER FUENZALIDA, Carlos, "Notas sobre la actividad agraria típica", *Anuario de Derecho Civil*, Madrid, t. XXXI, fasc. IV, octubre-diciembre, 1978, pp. 747-786.

El autor de este artículo, es profesor de derecho civil en el Colegio Universitario de León, España, con más de una docena de artículos monográficos publicados en revistas españolas y de otras partes del mundo, especialista en derecho agrario, publicó recientemente el libro *Conceptos y tipos de empresa agraria en el derecho español*.

En el ensayo que ahora reseñamos, Vattier Fuenzalida se preocupa por precisar los alcances de la actividad agraria típica considerando que

la doctrina ha entrado en la actualidad en una nueva fase crítica que ha venido a sustituir la vieja polémica acerca de la autonomía o especialidad, por la necesidad teórica de definir nuevamente la agricultura y de delimitar la extensión jurídica de lo agrario, o lo que es igual, de determinar de formar apriorística el fundamento de la agrariedad.

Para ello parte en su análisis del estudio de las posiciones antagónicas que se presentan respecto al ámbito de la agrariedad. Una tradicional que exige siempre la presencia de la tierra, y otra más moderna que no acaba de cuajar en la doctrina y que considera la posibilidad de prescindir de ella.

Sobre la primera, señala que la agricultura ha sido concebida tradicionalmente como una actividad económica que tiene por objeto el suelo susceptible de cultivo agropecuario, actividad agraria que implica la realización de operaciones productivas en una finca rústica en el sentido de que es el *fundus instructus*, la base física de la explotación agrícola, el elemento que la distingue de las demás clases de actividad económica.

Por otra parte la concepción moderna, en los términos del profesor Carroza, dice el autor, considera a la actividad productiva agraria como el desarrollo de un ciclo biológico, vegetal o animal, ligado directa o indirectamente al disfrute de las fuerzas y de los recursos naturales y que se desenvuelve económicamente en la obtención de frutos, vegetales o animales, destinables al consumo directo.