Derecho administrativo	273
------------------------	-----

DERECHO ADMINISTRATIVO

MARTÍN REBOLLO, Luis, "Ante la reforma administrativa: los ministros y otros miembros del gobierno", *Revista de Documentación Administrativa*, Madrid, núm. 188, octubre-diciembre 1980, pp. 233-346

Divide su trabajo Luis Martín en cinco partes: la primera está consagrada a formular previsiones introductorias relativas a la doble caracterización, política y administrativa, del tema; a la falta de estudios monográficos sobre el derecho de la organización; las necesarias referencias a la situación y la experiencia de derecho comparado, ya que la problemática de los ministros resulta común a otros países de la misma área cultural. Como parte segunda, se trata el estado actual de la cuestión, que viene efectivamente determinada por las disposiciones de la Ley de régimen jurídico de la administración del Estado de 26 de julio de 1957; por el real decreto 1558/1977 del 4 de julio y real decreto 708/1979, de 5 de abril, los cuales reestructuran y remodelan en el mismo número y distribución de la competencia los ministerios. De acuerdo con esta normativa, existen ahora en España tres ministros sin cartera y 18 ministros más de Asuntos Exteriores, Justicia, Defensa, Hacienda, Interior, Obras Públicas y Urbanismo, Educación, Trabajo, Industria y Energía, Agricultura, Comercio y Turismo, Presidencia, Economía, Transportes y Comunicaciones, Sanidad y Seguridad Social, Cultura, Administración Territorial y Universidades e Investigación.

Aparte de estas innovaciones, se ha introducido la figura del secretario de Estado (son seis en total) que es intermedio entre el ministro y el subsecretario. Todo lo cual repercute indudablemente sobre el esquema jurisdiccional contencioso-administrativo, y repercute en toda la organización piramidal de los restantes órganos que dependen de cada ministerio.

En la tercera parte del trabajo se hace referencia al texto de la nueva Constitución y a su incidencia sobre la organización de los altos cargos de la administración. En este punto, Luis Martín comienza destacando el carácter genérico de las expresiones de la Constitución sobre el par-

ricular, contempladas fundamentalmente en los artículos 98 y 103, los cuales se limitan a decir cómo se compone el gobierno y cuál es su función esencial. El gobierno se compone del presidente, de los vicepresidentes, en su caso; de los ministros y de los demás miembros que establezca la ley; y se dice también que los órganos de la administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley. Se trata de una previsión genérica que no difiere de las de otras constituciones como la portuguesa, y que permite grandes posibilidades de desarrollo.

En la parte cuarta, en efecto, Luis Martín se ocupa de examinar esta hipótesis y las posibilidades de desarrollo de las previsiones constitucionales. En particular estudia la figura del ministro como pieza fundamental en un sistema parlamentario, su número y su competencia; compara el caso español con el inglés, el italiano, el norteamericano, el francés y el alemán, y diseña un cuadro comparativo en la página 284 del número y denominación en España, Francia, Italia, Alemania Federal y los Estados Unidos, explicando luego sus diversas atribuciones —en especial el problema de la coordinación ministerial—, las atribuciones y configuración de los ministros sin cartera y la de los secretarios de Estado.

En la quinta y última parte se nos ofrece una recapitulación de todo lo expuesto: los ministros vienen predeterminados por la ley; los vicepresidentes pueden cumplir funciones delegadas del presidente; los ministros sin cartera —de los que debiera fijarse un número tope y que juegan un papel público y administrativo muy concreto—, los secretarios de Estado —que como órganos políticos de apoyo del ministro, lo asisten y lo suplen— y los demás órganos de apoyo de los ministros, entre los que deberá institucionalizarse los gabinetes.

José BARRAGÁN

PRAKASH ANAND, Ram, "El régimen jurídico de las pesquerías", en *Revista de Derecho Pesquero*. México, núm. 1, octubre 1981, pp. 11-19.

Habla el autor del extraordinario desarrollo que han alcanzado las actividades de la pesca en el mundo en los últimos años; tanto en sus aspectos de volúmenes de captura cuanto en sus aspectos de inversiones financieras, recursos humanos y de tecnología aplicada a estas actividades. Se refiere también a la importancia indiscutible que ha adquirido la pesca como factor alimenticio, no ajeno a posiciones políticas, deter-

minadas por los intereses que han mostrado los países ribereños para proteger tan importante recurso.

En este contexto, con un planteamiento moderno del tema, el autor hindú empieza subrayando lo anticuado de la legislación mundial y de las tesis tradicionales sobre el aprovechamiento de estos recursos pesqueros en aguas marinas. El principio de la libertad en alta mar y el libre dejar hacer en los océanos ha pasado irrevocablemente —dice Anand—, recordando que ahora tal principio resulta, además de anticuado, tiránico, por cuanto lo pretenden hacer valer los países más poderosos frente a los más pobres, pequeños y débiles que, en muchos casos, han dependido desde siempre de su vocación marina y pesquera.

Tradicionalmente y aún en la era moderna, hasta la celebración de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, las pesquerías a nivel mundial se habían caracterizado por la ausencia de normas jurídicas expresas o detalladas y, en su caso, por la emisión de acuerdos unilaterales y más raramente por convenios bilaterales. Estos acuerdos unilaterales y estos convenios bilaterales son los que han venido creando un nuevo derecho del mar y de pesquerías, limitando el principio de la libertad impuesto desde Grocio, según ha aceptado la propia Corte Internacional en el caso famoso de la Jurisdicción de Pesca de Islandia, observa el autor.

Al respecto, menciona Anand las declaraciones relativas al mar patrimonial y a la zona económica exclusiva de hasta 200 millas náuticas, dando lugar a que las Naciones Unidas hicieran conciencia sobre tan importante materia y convocaran a los países miembros a la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar, sobre cuyos planteamientos jurídicos se ha podido presentar un nuevo derecho del mar.

De conformidad con estos nuevos postulados, Anand insiste en la necesidad que tiene el Estado costero de proteger sus recursos pesqueros y demás recursos marinos, por lo que se extiende la soberanía estatal sobre los mismos en la extensión de hasta las 200 millas náuticas. Esta soberanía, si bien se mira, obedece a la tradicional vocación marina de los Estados costeros, cuya población ha vivido justamente del mar y de él seguirá dependiendo. De aquí el imperativo de que sean ellos quienes administren los recursos de sus mares aledaños y sean protegidos ante la irrupción de flotas pesqueras extrañas, que no siempre se preocupan de la conservación de tales recursos.

Dentro de su análisis, Anand se plantea también y admite el hecho de que otros países puedan desarrollar actividades pesqueras dentro de dichas zonas económicas exclusivas, a fin de alcanzar óptimos resultados en beneficio de la humanidad. Dice Anand que la comunidad inter-

nacional se perjudica no sólo por el hecho de que esos recursos de la zona económica exclusiva sean explotados sin control sino también si son explotados deficientemente, y con base en ellos analiza el concepto del *máximo rendimiento sostenible*, que sería el principio que se debe tomar en cuenta para determinar los derechos de la explotación.

Otro tema de análisis es el relativo a las especies anádromas y catádromas, las cuales aunque formen parte de las especies costeras (porque se reproducen en la costa o en aguas dulces de los ríos) alcanzan su desarrollo y madurez en el mar, según ocurre con el salmón, por ejemplo. Por ello se piensa en que estas especies deben ser objeto de cuidados y de medidas legales especiales sobre sitios y épocas de explotación.

Por último, el autor se ocupa del derecho de los Estados sin salida al mar y de Estados cuya posición geográfica es desfavorable, los cuales no pueden aprovechar los recursos marinos, que se piensa pertenecen a la humanidad, sin perjuicio de las zonas económicas exclusivas. En este punto no se ha llegado a una solución satisfactoria. Se ha sugerido, dice Anand, que debe hacerse una repartición equitativa de los recursos marinos, tomando en consideración por igual a todos los Estados. Sin embargo, reconoce que el problema para los Estados sin salida al mar o cuya situación geográfica es desfavorable parece depender de los acuerdos a que puedan llegar con los Estados costeros.

José BARRAGÁN

PRIETO MARTÍNEZ, Fernando: "La autonomía universitaria en la Constitución española", en *Cuadernos del Centro de Documentación Legislativa Universitaria*, México, núm. 4, vol. II, 1980.

Señala el autor que entre las muchas novedades que trajo la nueva Constitución española se encontraba el reconocimiento de la autonomía de las Universidades, inserto como inciso diez del artículo 27, consagrado éste al tema de la enseñanza.

Primeramente se refiere al texto original que consignó el anteproyecto y luego a las diferentes reformas o adiciones que se propusieron. En el anteproyecto, en efecto, el tema de la enseñanza se consagraba o venía como artículo 28, cuyo inciso diez decía: "La ley regulará la autonomía de las Universidades." No satisfizo esta redacción del anteproyecto y se formularon tres enmiendas, nos dice el autor. La enmienda número 131, representada por el grupo de la minoría catalana, proponía el siguiente texto: "Se reconoce la autonomía de las Universida-

des, en los términos que la ley establezca." Y se justificaba la enmienda, señalando que el texto original no parecía reconocer la autonomía como un derecho, sino que quedaba subordinado a lo que se quisiera reconocer en la ley reglamentaria o que desarrollara este principio.

La enmienda número 65 formulada por el Partido Alianza Popular proponía esta otra redacción: "Se reconoce la autonomía de las Universidades en los términos que la ley establezca", alegando que el estilo que se había utilizado en el texto original del anteproyecto era más propio de una disposición transitoria que de un texto constitucional.

Por último se formuló la enmienda número 588, presentada por el señor Soler Valero del Partido Unión de Centro Democrático, cuyo texto decía: "Se reconoce el derecho a la autonomía de las Universidades el cual será regulado por la ley", proponiendo sustantivar el derecho mismo a la autonomía universitaria.

Se estudian las enmiendas y se acepta la versión de la enmienda número 65, cuyo texto pasaría sin más modificaciones al articulado final de la Constitución. El autor, pues, hace un breve análisis del significado y el alcance de la redacción definitiva y se ocupa después en el estudio del proyecto de ley que se envió a las Cortes sobre la autonomía universitaria y que fue publicado por el Boletín de las Cortes del día 30 de diciembre de 1978.

En cuanto al texto mismo, Fernando Prieto subraya que la expresión "se reconoce" se podría interpretar en el sentido de que los constituyentes parecen limitarse al reconocimiento de un hecho natural o un derecho previo al derecho positivo constitucional, cuyos sujetos serían las universidades, interpretación evidentemente incorrecta, señala el autor. En todo caso, dice, la Constitución se limita al reconocimiento del principio de la autonomía, dejándole a la ley secundaria su ulterior concretación, tal como efectivamente se hace en el proyecto remitido a las Cortes por el gobierno.

Fernando Prieto, con detalle, va repasando los diversos pasos y consultas que realiza el ministerio de Educación y Ciencia, desde el comienzo del curso 1977-1978, encaminados a la elaboración de dicho proyecto; se hizo llegar a todas las universidades y a diversos estamentos una encuesta de consulta sobre el tema, cuyos resultados, señala el autor, no se hicieron públicos, apareciendo en medio de la opinión pública nada más los puntos de vista de las universidades catalanas y de la Complutense principalmente. Las universidades catalanas tenían frente a sí el problema de la renovación o la provisión de doscientas plazas vacantes y alegaban la necesidad de que el problema de la autonomía fuera contemplado por la Generalidad y no desde el gobierno central.

Respecto al contenido mismo del proyecto elaborado por el gobierno, si bien se denomina de autonomía universitaria, sin duda por ser éste el tema primordial, de hecho pretende renovar toda la institución; busca y se propone la renovación completa de la vida universitaria en España y viene a regular todos los aspectos esenciales de la misma. El capítulo primero se refería a los principios fundamentales, entre los que cabe destacar la libertad de cátedra, de investigación y de estudio; el capítulo segundo habla de las universidades y en él se propone su definición, su estructura orgánica, abarcando tanto a las facultades clásicas como a las escuelas superiores. Se reconoce la existencia de las universidades privadas. La autonomía universitaria es el tema del capítulo tercero y se desglosa en tres grandes apartados: la autonomía económica, la autonomía administrativa y la autonomía académica; el capítulo cuarto se dedicó a los órganos de las universidades; el quinto habla del estudio y de los estudiantes; el sexto de la enseñanza y los planes de estudio; el séptimo de la investigación; el octavo del profesorado universitario y el capítulo noveno del personal no docente.

Termina Fernando Prieto su artículo formulando algunos puntos de vista críticos sobre dicho proyecto, relativos unos al momento en que se pretendía que fuera aprobada —estando pendientes la aprobación de los estatutos de las autonomías regionales—, y otros puntos de la crítica afirmaban que en materia de provisión de las cátedras era inclusive regresiva respecto a las previsiones vigentes en la Ley General de Educación, expedida durante el periodo franquista.

José BARRAGÁN

SOBARZO, Alejandro, "México y las especies altamente migratorias", *Revista de Derecho Pesquero*, México, núm. 1, octubre 1981, pp. 35-41.

Se analiza en este trabajo la problemática jurídica que se ha suscitado en materia de aprovechamiento y explotación de las llamadas especies altamente migratorias. Alejandro Sobrazo comienza estudiando la Convención del 31 de mayo de 1949 celebrada entre Estados Unidos y Costa Rica para el establecimiento de una Comisión Interamericana del Atún Tropical. El propósito de la Convención era que, pronto, pudiera ser suscrita por los demás países del área, como Panamá que se adhirió en 1953; Ecuador, en 1961; México, en 1964 y varios países más como Canadá, Francia, Japón y Nicaragua.

La Comisión tendría funciones de investigación, de estudio y de control sobre todo lo relacionado con la biología, biometría y ecología del

atún. De esta forma se establecieron máximos de captura o de cuota global para cada año, reconociendo la libertad de capturas sin sobrepasar dicha cuota. Este sistema de explotación favorecía indiscutiblemente a las grandes flotas atuneras (como es la de Estados Unidos), en detrimento de las embarcaciones pequeñas. De ahí que también se autorizara la captura, ya en tiempo de veda, a estas embarcaciones pequeñas hasta ciertas asignaciones adicionales.

El sistema imperante limitaba enormemente las posibilidades de captura por parte de las embarcaciones mexicanas y hacía difíciles las negociaciones con la delegación de Estados Unidos, negociaciones que debían celebrarse año con año. La desventaja de esta situación la pondera Sobarzo señalando que el promedio anual de captura entre 1965 y 1975 fue de 13 000 toneladas, lo que resultaba muy modesto para alentar el crecimiento de la flota atunera mexicana y, por ello, la delegación comenzó a denunciar lo injusto del sistema de las cuotas establecidas por la Comisión, proponiendo diversas alternativas que no fueron aceptadas.

La inconformidad mexicana, que se daba a conocer en todas las reuniones de la Comisión, se ceñía —dice Sobarzo— al régimen jurídico aplicable al mar territorial de tres y aun de las doce millas. Con todo, esta situación cambió al reformarse la Constitución y al expedirse en 1976 la Ley reglamentaria sobre los derechos de soberanía con fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales hasta una distancia de 200 millas.

Así México, después de infructuosos esfuerzos por establecer un sistema más justo de captura, resolvió retirarse de dicha Comisión a partir del 9 de noviembre de 1978, estableciendo por decreto el sistema de cuotas por permisos de excepción a embarcaciones extranjeras para la captura y explotación de diversos túnidos en la zona económica exclusiva. El mencionado decreto se refiere a las especies del atún aleta amarilla, barrilete, atún aleta azul, patudo, bonito y albacora. Se señala en el decreto que es un deber de México velar por la conservación y racional explotación de estas especies.

Sobarzo, en este interesante estudio, recuerda cómo efectivamente las especies en cuestión son capturadas mayormente en aguas de la zona económica exclusiva de los Estados costeros del Pacífico Oriental y cómo tan sólo una mínima parte es susceptible de captura en aguas de los Estados Unidos, que es quien posee la mayor flota pesquera de túnidos.

Por último, Alejandro Sobarzo después de ocuparse de la reacción inamistosa del gobierno norteamericano por la resolución mexicana y las diversas medidas para prohibir y aun embargar las exportaciones de

atún mexicanas, subraya la razón histórica y jurídica que asiste a México en su actitud de ejercer su soberanía indiscutible sobre tales recursos y en la extensión de las 200 millas, tal como ha quedado reconocido en la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar de las Naciones Unidas.

José BARRAGÁN

DERECHO AGRARIO

KRIEGER, Emilio, "Constitución y Ley de Fomento Agropecuario", *Seminario de evaluación de la Ley de Fomento Agropecuario*, México, UNAM, 181, pp. 40-90.

Una de las observaciones que se hicieron, incluso públicamente, fue la de que la reciente Ley de fomento agropecuario contenía preceptos contrarios a la Constitución y a algunas leyes, como la Ley de la reforma agraria. Krieger en este trabajo se propone examinar la constitucionalidad de dicha Ley de fomento agropecuario en un sentido amplio, de manera que le permita al autor ofrecernos un juicio crítico de la misma. Para ello, analiza la base constitucional que proporciona el apoyo jurídico a la propiedad agraria; luego estudia las innovaciones que se introducen en este campo por virtud de la mencionada ley, y finalmente se pregunta si estas innovaciones son o no acordes con la Constitución.

La Constitución, recuerda Krieger, claramente señala que corresponde a la nación la propiedad originaria de las tierras y las aguas comprendidas en el territorio patrio, y que toca a la nación transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada.

Según el principio expuesto, consagrado en el artículo 27 de la Constitución, la voluntad de la nación es el fundamento y el sustento de la propiedad privada en México. Desechándose, dice Krieger, las ideas de buscarle su fundamento en la divinidad, en el derecho natural, en los derechos del hombre o en las herencias. Se trata de un derecho que el Estado otorga a los particulares con las características y modalidades que la propia Constitución establece y puede establecer e imponerle a dicha propiedad privada las modalidades concretas que estime acordes con el interés público. Además, como señala el mismo artículo 27 constitucional, el Estado es competente para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación privada,