

BIBLIOGRAFIA

CARRIDO FALLA, Fernando. *La descentralización administrativa*
Héctor Cuadra

623

y el uso de cualquier medio de difusión sin censura previa, derecho que, sin embargo, encuentra limitaciones al prohibirse el anonimato, los atentados contra la dignidad humana y la desobediencia a las leyes o ataques a la moral pública; pero, asimismo, se consideran los recursos legales ante los Gobernadores, con apelación ante el Consejo Supremo Electoral. El párrafo final insiste en el tema de la pérdida de la ciudadanía, por declaración judicial de interdicción civil o por condena penal de inhabilitación política, en la inteligencia de que la pérdida de la nacionalidad incluye la de la ciudadanía, tanto originaria como derivada.

Humberto BRISEÑO SIERRA

GARRIDO FALLA, Fernando. *La descentralización administrativa*. "Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Serie Ciencias Sociales", núm. 14, San José, Costa Rica, 1967, 130 pp.

Dentro del número 14 de la serie de Ciencias Jurídicas y Sociales, la Universidad de Costa Rica ha publicado un conjunto de conferencias dictadas en la misma por el distinguido profesor español Fernando Garrido Falla sobre la problemática de la "descentralización administrativa". Nadie mejor que él para semejante tarea, pues como autor de una brillante monografía titulada "Administración Indirecta del Estado y Descentralización Funcional", publicada en 1950, inició una obra como especialista en derecho administrativo que está hoy reconocida como de primer rango.

La razón de la presencia del profesor Garrido Falla en Costa Rica, bajo el patrocinio conjunto de la Universidad de Costa Rica y de la Unión Costarricense de Abogados, para tratar semejante tema es más que explicable: el hecho de que la descentralización administrativa en este país centroamericano, habiendo querido ser establecida como remedio político —instrumento de atomización del poder central, garantía de la libertad del ciudadano—, ha pasado a ser según palabras del profesor costarricense Eduardo Ortiz Ortiz, un verdadero "cáncer administrativo". El Poder Ejecutivo en Costa Rica ha visto crecer vertiginosamente el número y el poder de los entes autónomos sin estar en posibilidad de hacer nada para detenerlos, coordinarlos u orientarlos, puesto que los entes elaboran sus programas con total desvinculación del Poder Ejecutivo y se reputa inconstitucional no sólo la intervención del Estado para dirigir sino también para controlar su actividad. El artículo 188 de la Constitución Política de este país establece tajantemente que la descentralización administrativa en Costa Rica incluye la potestad de gobierno de los entes autónomos y no sólo su capacidad para administrarse independientemente. El único contralor administrativo admitido constitucional y legalmente es el financiero o económico, atribuido a la Contraloría General de la República.

Utilizando justa e inteligentemente el derecho comparado, los medios jurídicos costarricenses decidieron ilustrar la descentralización administrativa como puede darse y como se da, de hecho, dentro de una concepción centralista de la autonomía administrativa al estilo del sistema de descentralización

administrativa española, para iluminar mejor a la opinión pública y a los medios dirigentes.

La docta palabra del profesor Garrido Falla como la del doctor Sayagués Lazo, que también había sido invitado pero cuya dramática muerte impidió su participación, pretendía "hacer ver —a los hombres públicos costarricenses— lúcidamente el anacronismo de una concepción predominantemente política de la descentralización administrativa".

El ciclo de conferencias que nos ocupa, ocho en total, tuvo verificativo del 14 de junio de 1965 al 25 de junio de 1965, pero no fue publicado por la Universidad de Costa Rica sino hasta el mes de septiembre de 1967.

En un análisis muy riguroso, el autor empieza a abordar el problema desde su mero principio y acomete el de la personalidad jurídica como obligado punto de partida para el estudio de la descentralización, ya que esta idea postula la de los entes a los cuales se aplica y lo característico de estos entes es que —a diferencia de los órganos de la administración en un sistema centralista— gozan como regla, de personalidad jurídica. Nos presenta una clasificación de las personas jurídicas completa y sumamente interesante, dentro de la cual sitúa a los entes descentralizados, sean estos clasificados conforme a un criterio territorial o a uno institucional, incluyendo dentro de este último, la descentralización corporativa, la funcional y la por servicio.

Más adelante, acercándose más al objeto de conocimiento, trata del concepto de descentralización administrativa y su distinción respecto de figuras afines en cuanto a la transferencia de funciones administrativas: como la desconcentración, la delegación, la abrogación, la sustitución y la suplencia.

En un estudio de tal clase no podía dejarse de plantear el problema de la descentralización política y el problema político de la descentralización administrativa. Al referirse a la descentralización en el plano administrativo, se está excluyendo el problema de la llamada descentralización política. Ésta se refiere al problema de la estructura del Estado. Un Estado políticamente centralizado es un Estado unitario; un Estado con descentralización política sería un Estado en el que existen regiones políticamente autónomas y, claro, éste sería también por supuesto el caso del Estado federal. Pero cabe advertir que la descentralización administrativa supone ya resuelto, en el sentido que sea, el problema de la descentralización política; es decir, que la descentralización administrativa se estudia lo mismo dentro de Estados políticamente unitarios que, tratándose de Estados federales, en los distintos niveles del Estado federal. Debe pues subrayarse la independencia conceptual del problema de la descentralización administrativa frente al tema de la descentralización política.

En tres de sus conferencias, el doctor Garrido Falla se ocupa de detallar los diferentes tipos de descentralización que consigna: la descentralización territorial, que en España es la de Municipios y Provincias y que, en la terminología mexicana, se conoce como descentralización por región; y la descentralización institucional, subdividida a su vez en descentralización corporativa —que equivaldría entre nosotros a la descentralización por colaboración— y en descentralización institucional (funcional y por servicios), que en derecho mexicano llamaríamos con un solo nombre: descentralización por servicio.

A nuestro modo de ver, lo más interesante de este trabajo que reseñamos es, primeramente, el comentario y análisis de la legislación española sobre

entidades estatales autónomas y, específicamente, la Ley del 26 de diciembre de 1958, y en segundo lugar, el tema de la descentralización administrativa en el terreno económico, que el autor tratar en la última de sus conferencias.

En lo que respecta a la legislación española sobre entidades estatales autónomas destaca, por su vigencia y por su interés la Ley de Entidades Estatales Autónomas, que fue dictada el 26 de diciembre de 1958. Esta Ley comprende una serie de organismos, no todos los cuales tienen la misma estructura y las mismas notas; incluso la terminología es variada. En el artículo 1º de la ley, se dice que quedan sometidos a las disposiciones de la misma, en primer lugar, los organismos autónomos; en segundo lugar, los servicios administrativos sin personalidad jurídica pero que manejan fondos; y en tercer lugar, las empresas nacionales. De estas tres clases de organismos que acabamos de señalar, la Ley se refiere y regula fundamentalmente los llamados organismos autónomos, que constituyen el fenómeno descentralizado por antonomasia. Preocupaciones financieras y de control hacendario han dado lugar a que los servicios centralizados entren en el ámbito de la ley. En cuanto a las "empresas nacionales" son definidas por esta ley en su artículo 4º como aquellas que son creadas por el Estado para la realización directa de actividades industriales, mercantiles, de transporte u otras análogas de naturaleza y finalidades predominantemente económicas.

De las tres especies de descentralización administrativa institucional de que habla el autor, esta ley se refiere precisamente a dos de ellas, a saber: la funcional y la descentralización por servicios. Esencialmente, las características fundamentales que informan a las Entidades Estatales Autónomas según esta ley española no difieren grandemente de las que son típicas de los Organismos Descentralizados en la legislación mexicana.

En cuanto a la descentralización administrativa en el terreno económico, como dijimos, la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958 se ocupa de las llamadas "empresas nacionales", que no son sino una especie concreta del género "empresas públicas", instrumento del intervencionismo económico del Estado.

Aparte de algunos ejemplos de explotaciones económicas de propiedad pública, fundamentalmente justificadas por razones de monopolio fiscal, el incremento del intervencionismo económico en España se produce especialmente a partir del año 1939, una vez terminada la guerra civil. De entonces acá, dos etapas se pueden distinguir: durante la primera, la preocupación por la autarquía económica favorece las corrientes intervencionistas; posteriormente, se inicia un movimiento de revisión que alcanza a nuestros días.

Con referencia a la primera etapa, resulta necesario subrayar el singular medio de que se ha valido la Administración española para crear empresas públicas. El Estado no ha creado directamente las empresas públicas en gran número de casos, sino que, como organismo intermedio, constituye el Instituto Nacional de Industria (INI) que había de actuar, a su vez, como instrumento de creación de empresas públicas. La Ley de 25 de septiembre de 1941 constituye el INI, con carácter de "Entidad de Derecho Público", con el fin de "promover y financiar la creación de industrias, estimulando la iniciativa particular o creándolas por sí" y "participar en empresas industriales, dentro del marco de sus actividades". Con la aparición del INI puede decirse que se inicia una época en que la creación de empresas públicas

está favorecida por las ideas dominantes defensoras de la autarquía económica, no existiendo apenas influencias del movimiento que condujo en otros países a las nacionalizaciones.

El concepto de nacionalización exige la idea de transferencia al sector público de actividades anteriormente en manos de particulares. En los países europeos de gran desarrollo económico (Francia e Inglaterra principalmente) el movimiento nacionalizador ha tenido una clara motivación anticapitalista y sus conexiones con la ideología socialista son obvias. En los países de inferior desarrollo económico la motivación anteriormente aludida puede coexistir con esta otra: expulsar al capital extranjero de la explotación de ciertos servicios públicos o de otras fuentes de producción. En España tuvieron lugar las siguientes nacionalizaciones:

La nacionalización de los ferrocarriles. La Ley de Ordenación Ferroviaria de 24 de Enero de 1941 y el Decreto de 11 de Julio del mismo año dieron lugar al nacimiento de la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE), establecimiento público encargado de la explotación de las líneas férreas del país.

La nacionalización de la Compañía Telefónica. La Ley de 14 de mayo de 1945 autorizó al Gobierno para comprar por valor de seiscientos treinta y siete millones de pesetas las acciones de la Compañía Telefónica en poder de la *International Telephone and Telegraph Corporation*. Una vez liberadas las acciones en poder del capital extranjero, no se tuvo ningún inconveniente en que el Estado enajenase en el mercado nacional las acciones recién adquiridas, para lo cual fue autorizado por la Ley de 17 de julio de 1946. Fuera de estos casos España no ha conocido supuestos de nacionalización en el sentido estricto de este término. El INI ha creado, efectivamente, empresas nuevas, pero en ningún caso ha expropiado las que anteriormente se encontraban en manos de particulares.

En los últimos años se ha comenzado a revisar la política económica intervencionista y de creación de empresas públicas que caracteriza a la etapa anterior. Así, la Ley de Principios Fundamentales de 17 de mayo de 1958 declara solemnemente que el fundamento de la actividad económica se encuentra en la iniciativa privada, la cual deberá ser estimulada, encauzada y en su caso substituida por la acción del Estado (Principio X). Es la consagración del llamado "principio de subsidiariedad".

Pero la política de desconfianza de España hacia la empresa pública tiene, no obstante, sus quiebras y en sectores específicos se abre paso una tendencia contraria que produce consecuencias nacionalizadoras. Así, la Ley de Ordenación del Crédito y la Banca de 14 de abril de 1962 procede a la nacionalización del Banco de España y la casi totalidad de la llamada "Banca Oficial". En cuanto a la nacionalización de la "Banca Oficial", la base 4ª de la Ley de 1962 ordena la de los Bancos Hipotecarios de España, de Crédito Industrial y de Crédito Local. La Ley de Bases de Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963 constituye, en ese sector determinado, una negación del principio de la empresa privada.

Para concluir esta parte parte, el autor menciona los diferentes tipos de empresas públicas en España. Aclara que cuando en derecho español se habla de "Empresa Nacional" puede aludirse tanto a una empresa cuyo capital es totalmente público, como a una empresa de economía mixta con participación

mayoritaria pública. Cada una de las formas jurídicas anteriores, mediante las cuales el Estado se hace gestor de intereses económicos, puede merecer perfectamente el nombre de empresa pública.

Es esta serie de conferencias del profesor Garrido Falla, sobre la "descentralización administrativa", fuente no sólo de información sino de reflexión en torno a un problema que en todo Estado moderno se plantea cada vez en mayor medida. La conveniencia y la eficacia del sistema de descentralización administrativa preocupa necesariamente al técnico en administración pública, tanto como al jurista y al político.

Héctor CUADRA

GATTI, Hugo E. *La disolución del vínculo matrimonial*. Centro Estudiantes de Derecho, Montevideo (Uruguay), 1967, 185 pp.

El eminente comparatista, Profesor de Derecho Civil y Director del Instituto de Derecho Privado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo, nos presenta en esta elaborada y documentada monografía, apoyada en abundante bibliografía, el examen de las diversas causas que determinan la disolución del vínculo matrimonial, tal como el tema se presenta en la legislación comparada, americana y europea.

De los varios hechos que pueden originar la disolución del matrimonio, muerte, ausencia, nulidad y divorcio, es esta última causa la que más prolijamente examina el autor, circunstancia que se justifica porque si bien el divorcio no es la causa más frecuente de esa disolución, que debe atribuírsele a la muerte, sí es la que provoca mayores problemas legales. En cuanto a las otras causas, ausencia y nulidad de matrimonio, tienen menos importancia ya que son menos los casos en que se invocan.

A la vez que el divorcio, el profesor Gatti estudia aquella forma atenuada que, si bien no produce la disolución del vínculo conyugal sí lo relaja, y que es el instituto de la separación de cuerpos, el llamado "divorcio de los católicos". Gatti hace una clasificación de las diversas legislaciones civiles, distinguiéndolas según que sólo acepten la separación de cuerpos, que sólo admitan el divorcio vincular y aquellas mixtas que establecen conjuntamente el divorcio y la separación de cuerpos. Entre estas últimas legislaciones, coloca al Derecho mexicano, lo que es cierto, dada la existencia del artículo 267 del Código Civil del D. F., que permite la mera separación de cuerpos en los casos de enfermedad de uno de los cónyuges, aunque hay quienes opinan que esta posibilidad no excluye de considerar a México como uno de los países en los que sólo existe el divorcio desvinculatorio.

El libro se cierra con un capítulo destinado al Derecho privado internacional del divorcio que tiene gran importancia para el Uruguay, ya que la legislación que admite el divorcio en esa nación plantea continuamente problemas de carácter internacional, toda vez que los países vecinos, como son Argentina, Brasil, Chile y Paraguay, no admiten el divorcio desvinculatorio.

Los capítulos destinados a la revisión comparativa de las leyes de divorcio y el dedicado a la legislación uruguaya y a su paralelo con los sistemas argentino y chileno, si bien son de gran utilidad por la información que