

II. ALGUNOS ASPECTOS TEORICOS DE LAS NACIONALIZACIONES

A. LA NACIONALIZACION Y LOS DERECHOS ECONOMICOS INDIVIDUALES

GUSTAVO URDANETA TROCONIS

SUMARIO

I. INTERVENCION DEL ESTADO EN EL AMBITO DEL DERECHO DE PROPIEDAD Y DE LA LIBERTAD ECONOMICA. 1º Transformación de la concepción sobre la propiedad privada y la libertad económica. 2º Mecanismos o técnicas de intervención del Estado en la propiedad privada. 3º Mecanismos o técnicas de intervención del Estado en la libertad económica. 4º La nacionalización como uno de los mecanismos de intervención en la propiedad privada y en la libertad económica. II. LA NACIONALIZACION, ¿FIGURA JURIDICA AUTONOMA? 1º Los intentos conceptualizadores y sus dificultades. 2º ¿Concepto único? ¿Medio de limitación de la propiedad? III. INCIDENCIA DE LA NACIONALIZACION EN LA PROPIEDAD Y LA LIBERTAD ECONOMICA EN VENEZUELA. 1. El ordenamiento jurídico-positivo venezolano y la nacionalización. 2. Efectos sobre la propiedad y la libertad económica. CONCLUSIONES.

INTRODUCCION

La nacionalización es un fenómeno relativamente reciente que ha surgido directamente emparentado con toda una serie de instituciones, medidas y acciones puestas en práctica por muchos países contemporáneos y que son testimonio de un profundo cambio ocurrido en la naturaleza y significación del Estado actual. La característica más resaltante de este nuevo Estado es la intervención decidida y decisiva del sector público dentro de la vida económica de la comunidad. Una de las consecuencias mayores de esta nueva concepción del Estado es una limitación y un condicionamiento muy acentuados en los derechos fundamentales de los individuos, básicamente en el derecho al libre ejercicio de las

actividades económicas y en el derecho de propiedad, pilares fundamentales del sistema sociopolítico adoptado en Occidente desde el siglo pasado.

Ahora bien, ¿cuál es el significado jurídico específico que tiene la nacionalización dentro de esa problemática global? Se ha pretendido que ella es un mecanismo jurídico —uno de los más radicales y revolucionarios— destinado a vulnerar o limitar, incluso a hacer desaparecer, esos dos derechos fundamentales, con unas características y produciendo unos efectos que le son propios. Sin embargo, a pesar de (o, quizás, a causa de) la existencia de numerosas disposiciones relacionadas con el tema en el Derecho positivo de muchos países, no existe acuerdo sobre el contenido exacto de la figura de la nacionalización dentro de la abundante literatura jurídica que se ha producido sobre la misma.

El presente trabajo ha sido realizado dentro del marco de un seminario organizado en los Cursos de Doctorado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, sobre "El régimen jurídico de las nacionalizaciones". La idea orientadora de dicho seminario fue la de tratar de analizar con detalle las principales implicaciones jurídicas de la nacionalización, con especial referencia al Derecho venezolano. Dentro de esa amplia temática, la intención de este trabajo es la de caracterizar jurídicamente ese fenómeno que se ha dado en llamar nacionalización; hacer una serie de consideraciones en torno a la naturaleza jurídica de dicha figura y a los principales efectos que produce en el campo del Derecho.

El punto de partida adoptado en el seminario fue la hipótesis de que la caracterización jurídica de la nacionalización estaría dada en que se trata de un instrumento concreto —entre otros— de que puede servirse el Estado para incidir en la esfera de la propiedad y de la iniciativa privadas. Tal instrumento sería uno de los más poderosos con que el Estado cuenta, puesto que sus efectos propios serían muy radicales: excluir totalmente ciertas categorías de bienes o de sectores económicos del ámbito de la propiedad privada o del libre ejercicio por parte de los particulares, al tiempo que se le atribuye al Estado la facultad exclusiva de apropiarlos o de explotarlos, respectivamente; exclusión genérica a la cual se une, en ambos casos, la privación particularizada o individualizada (por transferencia forzosa al Estado) de ciertos otros bienes y derechos que habían sido destinados, por los particulares afectados, a la utilización o explotación de los bienes o sectores económicos excluidos.

En este trabajo nos basaremos en esa hipótesis con el fin de determinar hasta qué punto es acertada. Trataremos, pues, de analizar las relaciones que se dan entre nacionalización, por una parte, y derechos de propiedad y de libertad económica, por la otra, a fin de establecer en qué forma y medida éstos son o pueden ser afectados por aquélla.

Enfrentándonos de una manera superficial al cúmulo de medidas concretas que han tomado los diversos países bajo el nombre o so pretexto de nacionalización, forzoso es concluir que en ocasión de ellas se ven afectados de alguna manera esos derechos fundamentales que son la propiedad privada y el libre ejercicio de las actividades económicas. Pero esas medidas concretas asumen características tan especiales en cada caso que pareciera que no existe un tipo único de nacionalización o que este término recubre realidades diversas; por lo que la forma y la medida en que se ven afectados esos derechos no son uniformes, sino que varían mucho de un caso al otro.

De allí que, si se quiere hacer un análisis más detallado de la influencia que ejerce o puede ejercer la nacionalización en tales derechos individuales, es necesario responder a varias preguntas, colocadas en niveles sucesivos:

—¿Cómo están consagrados el derecho de propiedad y el de libertad económica en los ordenamientos jurídicos actuales?, ¿qué posibilidad hay de afectarlos y a través de qué medios?

—¿Existe una figura jurídica que se llama nacionalización, con características propias que se dan siempre en todos los casos en que aquélla se aplique?

—¿En qué medida y de qué manera afecta esta figura jurídica autónoma a aquellos derechos?

Desde ya puede avanzarse que a dichas preguntas, sobre todo a las últimas, no se les puede dar respuestas globales *in abstracto*, sino que es necesario plantearlas dentro del marco de un ordenamiento jurídico positivo concreto. Es por lo cual que, luego de un intento de análisis global de la problemática esbozada, concluiremos con una referencia concreta al problema de la nacionalización en Venezuela y sus efectos respecto del derecho de propiedad y del derecho a la libertad económica.

I. INTERVENCION DEL ESTADO EN EL AMBITO DEL DERECHO DE PROPIEDAD Y DE LA LIBERTAD ECONOMICA

El fenómeno de la nacionalización es típico de nuestra época. Habría sido impensable dentro del marcado abstencionismo público del Estado de Derecho clásico ("liberal-burgués"); es sólo modernamente cuando puede surgir ese fenómeno, por la evolución que éste ha sufrido. A poco de haber cristalizado históricamente, ese Estado liberal clásico comienza un lento proceso de transformación al enfrentarse a realidades cambiantes que así lo reclamaban. Al ritmo de crisis, exigencias y presiones, el Estado va adoptando una serie de medidas correctivas que inciden en el proceso económico, dejado originalmente a la libre iniciativa de los particulares. En este siglo, ese proceso llega a una etapa

en que el Estado cambia prácticamente de naturaleza más o menos radicalmente, según la vía seguida por la evolución:

—La transformación más radical la sufre el Estado en aquellos países que adoptan, generalmente, por un proceso revolucionario, un régimen *socialista*. Esto significa una ruptura neta con la evolución anterior; las bases mismas del sistema son modificadas; la actividad económica deja de ser del dominio de los particulares para ser atribuida en bloque al Estado; simultáneamente, la propiedad privada —instrumento esencial del modo de producción capitalista— prácticamente desaparece, por lo menos en su contenido esencial, es decir, respecto de los medios de producción. Es en estos países en donde la figura de la nacionalización surge y es utilizada de manera más sistemática y radical, justamente con la finalidad de implementar el nuevo sistema que se pretendía implantar:¹ se podría decir, pues, que ella forma parte de la lógica misma de este sistema.

—En los países que no llegan a romper con el sistema *capitalista* se observa, sin embargo, una modificación importante con respecto al esquema original del Estado liberal. Si bien se siguen consagrando, como principios fundamentales, la libre iniciativa de los particulares en materia económica y el derecho de propiedad, esto no implica que se trate de derechos absolutos e intangibles por el Estado; al contrario, se admite sin polémica que éste debe (y no sólo puede) regular y controlar todo el proceso económico, para lo cual tiene necesariamente que alterar esos derechos. Pero la intervención del Estado en la economía no se limita a esa labor externa (de reglamentación, de control, de fomento, incluso de planificación), sino que puede llegar a la participación activa en determinadas ramas económicas; y esto lo puede hacer incluso —aunque no necesariamente— de manera exclusiva con respecto a los particulares. Es en este último plano en el que aparentemente entra a jugar su papel la nacionalización, como figura de transferencia al sector público de derechos que originalmente se encontraban en manos de los particulares. En muchos países neoliberales desarrollados o en vías de desarrollo, aparece la nacionalización dentro de este orden de ideas,² no con la finalidad de transformar el sistema político-económico, sino como mecanismo de la intervención —parcial, por definición— estatal en el proceso económico.

-
1. V. Konstantin Katzarov: *Teoría de la Nacionalización (El Estado y la propiedad)*, Instituto de Derecho Comparado, Unam, México, 1963, pp. 61-64 (en el caso de la URSS) y 80-94 (respecto de los otros países de Europa oriental).
 2. Katzarov: *ob. cit.*, pp. 71-80 (nacionalizaciones en Francia y Gran Bretaña), 94-103 (en otros países) y 165-174 (conclusiones generales sobre los diferentes tipos de nacionalizaciones según países).

Es a este último tipo de nacionalizaciones al que nos estamos refiriendo principalmente, haciendo omisión de las nacionalizaciones socialistas por tratarse de figuras bastante diferentes en su inspiración, sus objetivos y sus efectos finales.

Conviene ahora hacer algunas consideraciones en relación con la evolución sufrida por la concepción sobre la propiedad y la libertad económica y en relación con las distintas maneras como el Estado puede incidir en ellos en la actualidad, planteando finalmente la cuestión del lugar que podría ocupar la nacionalización dentro de esta problemática.

1º *Transformación de la concepción sobre la propiedad privada y la libertad económica*

Al surgir históricamente en el siglo pasado el Estado de Derecho, en su configuración original (liberal-burgués), una de sus principales características es la consagración a nivel constitucional de ciertos derechos individuales, inherentes a la persona humana e incluso previos al ordenamiento jurídico.

Esos derechos fundamentales son la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad. Se trata de derechos absolutos, inviolables y constituyen límites al mismo poder del Estado, el cual no puede vulnerarlos en forma alguna y, al contrario, está obligado a garantizarlos. Si se piensa en función del sistema económico a que ese Estado iba a servir de apoyo, se advierte que esos cuatro derechos no tienen una importancia perfectamente equivalente, sino que entre ellos existe una cierta jerarquización. El primero y más importante es el derecho de libertad, considerado desde el ángulo económico (la libertad de realizar cualquier tipo de actividad lucrativa, sin ninguna restricción), puesto que el motor esencial del proceso económico es la libre iniciativa particular motivada por fines lucrativos. Los otros derechos surgen como accesorios o complementos de aquél; así el derecho de propiedad privada —sobre los medios de producción— es imprescindible para que los particulares puedan, en tanto que propietarios, ejercer efectivamente el derecho de libertad económica; por último, la igualdad y la seguridad vienen a completar el marco jurídico dentro del cual puede funcionar el libre mercado, como regulador de las múltiples actividades económicas de los particulares.

Los derechos a que nos estamos refiriendo específicamente (propiedad y libertad económica) aparecen, pues, como pilares fundamentales de este sistema político-económico. Y aparecen íntimamente vinculados y ambos con características superlativas: absolutos, excluyentes, permanentes e intangibles.

a) Con respecto a la *propiedad*,³ dentro de esa concepción absoluta, ésta se presenta como la facultad que tiene una persona de usar, disfrutar y dis-

3. Véase las consideraciones en torno a la concepción tradicional de la propiedad y sus implicaciones, en Katzarov: *op. cit.*, pp. 21 y sigs.

poner de la manera más libre e irrestricta de las cosas de las cuales es titular. Sin embargo, simultáneamente con esa consagración absoluta, se establece paradójicamente un primer tipo de restricción o limitación relativamente grave, por implicar en el titular una obligación positiva: se trata de las *contribuciones* fiscales. A pesar de esto último, esta restricción era políticamente aceptada, por ser considerada como una razonable contraprestación pecuniaria de los particulares a la obligación del Estado de garantizar los derechos fundamentales. Realmente ella no vulneraba el derecho de propiedad; al contrario, contribuía a consolidarlo.

Tempranamente surge también otro mecanismo restrictivo: la *expropiación*,⁴ como técnica de transferencia coactiva al Estado de la titularidad del derecho de propiedad en manos de un particular; es decir, una limitación importante a la libre disposición que implica incluso la desaparición misma del derecho para el titular original. Sin embargo, esta grave limitación aparece rodeada de muchas garantías y condiciones (intervención previa del legislador, juicio previo, indemnización justa e inmediata) y, sobre todo, con un carácter excepcional, justificada sólo en ciertos casos que en la práctica serán pocos y aislados (sobre un bien determinado cuya titularidad debe ser transferida al Estado por causas graves, ligadas al orden público, cuyo garante es precisamente el Estado). Todas estas características tienden a atenuar el rigor aparente de esta figura restrictiva del carácter absoluto e intangible del derecho de propiedad; éste, en términos generales y fuera de esos casos excepcionales, permanece incólume en tanto que institución.

No es sino mucho más tardíamente⁵ que aparece una tercera forma de incidir en el derecho de propiedad. Se trata de *verdaderas limitaciones* al contenido mismo de ese derecho, al conjunto de facultades de que dispone en principio el propietario por el solo hecho de serlo. Ya la concepción del Estado se ha ido modificando, en el sentido de una mayor posibilidad de intervención en el proceso económico. Esta forma de incidir en la propiedad privada es reflejo de ese cambio; si se puede restringir el contenido mismo del derecho de propiedad, si se puede privar al propietario de una de las atribuciones que en principio tiene en tanto que tal, es porque ese derecho ha comenzado a dejar de ser absoluto, es un derecho limitado o, al menos, limitable. Sin embargo, esta posibilidad estatal de limitación estuvo también originalmente sometida a es-

4. Tanto las contribuciones como la expropiación son consagradas en Venezuela desde las primeras Constituciones republicanas. Véase Luis Mariñas Otero (compilador): *Las Constituciones de Venezuela*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1965.

5. En Venezuela, es la Constitución de 1914 la primera en admitir —tímidamente— un germen de limitaciones administrativas al contenido del derecho de propiedad, por motivos de sanidad pública (art. 22, ord. 2). Ver Mariñas Otero: *op. cit.*, p. 542.

trictas garantías y condiciones (sólo por ley y sólo por causas muy restringidas, ligadas al orden público), tendientes a proteger al máximo el derecho de propiedad como institución global.

De esta forma se habían consagrado —aunque tímidamente en sus comienzos— las principales formas de incidencia estatal en el ámbito del derecho de propiedad. La evolución posterior irá en el sentido de una progresiva ampliación —cualitativa y cuantitativa— de las causas justificativas de esa expropiación forzosa y de esas limitaciones, cuyo principio ya estaba consagrado. Se las irá permitiendo en casos en que no está necesariamente comprometido el orden público, sino también por causa de una relevancia aparentemente menor; así, por ejemplo, en función de la construcción de obras públicas.

Y así, hasta que se llega a la noción moderna de *función social*: la propiedad, a pesar o además de ser un derecho subjetivo (destinado, por tanto, a cumplir una función individual), tiene también que brindar una utilidad a la colectividad, tiene que cumplir una finalidad social, debe ser ejercida en función de la sociedad. Esta nueva concepción —aceptada por la mayoría de los Estados contemporáneos que no han abolido la propiedad privada sobre los medios de producción— refleja el cambio de perspectiva operado sobre el derecho de propiedad; éste ya no se concibe como un derecho en principio absoluto que puede eventualmente ser restringido por el Estado en casos excepcionales, basándose para ello sólo en razones de la más alta trascendencia, sino que es un derecho limitado por naturaleza y sometido normalmente a un número importante de restricciones y de cargas, justificadas en la afirmación genérica de que los intereses particulares deben ceder ante el interés de la sociedad. Esto implica, en particular, que las causales justificativas de aquellos mecanismos de incidencia en el derecho de propiedad (básicamente, la transferencia forzosa de la titularidad y las limitaciones al contenido de ese derecho) se han ampliado enormemente, al admitirse que pueden proceder por razones de interés social, expresión ambigua que puede englobar múltiples casos, pues bastará para ello con que el Poder Público considere que, en un supuesto concreto, el interés de la colectividad debe privar por sobre el interés particular.

En Venezuela se encuentra consagrada expresamente en la actual Constitución esta nueva concepción, al disponerse que se garantiza el derecho de propiedad, pero un derecho de propiedad que tiene una función social que cumplir y sometido, por tanto, a "las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general".⁶

6. Art. 99 de la Constitución. Esta concepción se introduce constitucionalmente en Venezuela desde 1947; ver Constitución 1947, art. 65, en Mariñas, *op. cit.*, p. 849. Para una revisión detallada de la evolución experimentada en la consagración positiva del derecho de propiedad en Venezuela, ver Allan R. Brewer-Carías: *El Derecho Administrativo de la Propiedad y la Libertad Económica*, *ob. cit.*, pp. 7-26.

b) En cuanto a la *libertad económica*, estrechamente ligada a la propiedad privada, su evolución ha sido paralela a la de esta última.

Considerada como una de las bases fundamentales del sistema socioeconómico, fue concebida en un principio como un derecho absoluto de los particulares; concepción que conllevaba dos implicaciones básicas y correlativas:

—Libertad absoluta de los particulares para actuar en el proceso económico: la imposibilidad de que el Estado restrinja o limite ese derecho; y

—Riguroso abstencionismo estatal en este campo: imposibilidad para el Estado de participar activamente en el mismo, salvo que sea de manera excepcional y en forma subsidiaria.

Ambos aspectos van a ir modificándose paulatinamente en la evolución posterior:

—*Posibilidad de regular (limitándola) la libertad económica de los particulares*: Durante un prolongado período, el Estado respetó la libertad absoluta de los particulares en sus actividades económicas, adoptando apenas regulaciones esporádicas y marginales, generalmente justificadas en elevados valores morales (por ejemplo: prohibición del comercio de esclavos).

Es sólo a principios de siglo cuando se introduce la posibilidad para el Estado de establecer limitaciones a la libre actividad económica de los particulares;⁷ sin embargo, esto se consagra de una manera muy tímida, condicionando esa facultad estatal con garantías formales para los individuos (se reserva a la ley dicha facultad) y permitiendo su uso sólo en casos excepcionales (por causas ligadas al orden público, con la concepción limitativa que se tenía de éste).

Sin embargo, paulatinamente se va extendiendo el campo de las causas que posibilitan la limitación, hasta llegarse, en el caso específico de Venezuela, a la fórmula bastante amplia prevista en la Constitución de 1961, la cual faculta al Estado (legislador) para establecer limitaciones a la libre actividad económica de los particulares "por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social".⁸ Ya hemos visto que la expresión "interés social" permite muchísimas posibilidades al dejar un amplísimo margen de apreciación al Estado.

7. En Venezuela, la Constitución de 1909 es la primera en consagrar esta posibilidad, restringida a razones de orden público (art. 23, ord. 8°); ver Mariñas, *op. cit.*, p. 489. Si se desea ver en detalle la evolución de la regulación positiva sobre la libertad económica a través de la historia venezolana, consúltese a Brewer-Carías, *ob. cit.*, pp. 77-92.

8. Art. 96, Constitución.

Pero, además de esa facultad, la Constitución consagra un principio que termina de configurar a la libertad económica como un derecho muy limitado o, al menos, limitable. En efecto, luego de afirmar que el Estado protegerá la iniciativa privada, le permite a éste que dicte "medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país".⁹ Fórmula paradójica (sin duda, de compromiso, como muchas previsiones de esta Constitución), pero que, desde el punto de vista que nos interesa, da las más amplias posibilidades al Estado para que, en caso de decidirse, limite al máximo la "iniciativa privada", por medio de la regulación de todas las fases del proceso económico.

En cuanto a la garantía formal consistente en que las limitaciones de este derecho son materia de reserva legal, es sabido cómo ni siquiera esto, de hecho, ha funcionado durante un prolongado período, por la aplicación ininterrumpida del mecanismo de la restricción de estas garantías constitucionales.

—*Posibilidad para el Estado de intervenir activamente en el proceso económico*: de manera similar, el Estado adoptó durante mucho tiempo una actitud abstencionista en este sentido. Y también aquí se produjo una evolución progresiva. Así, hubo unas primeras intervenciones activas en el proceso económico que en realidad no afectaban el principio de la libre iniciativa privada: distintas medidas de fomento, cuya intención es de acompañamiento y auxilio a esa iniciativa privada; o ejercicio directo de algunas actividades, pero sólo de aquellas que fueron consideradas como servicios públicos, de difícil o antieconómica asunción por parte de la iniciativa privada pero, al mismo tiempo, necesarias para el mejor desarrollo de ésta (todo, acorde con el principio de subsidiaridad de la actuación estatal en este campo).

En la actualidad, la situación es muy diversa. En el caso concreto de Venezuela, además de aquellas formas tradicionales de participación, el Estado interviene normalmente en el proceso económico como cualquier empresario particular, produciendo bienes y servicios, comercializando, financiando, etc., lo cual tiene un claro basamento constitucional.¹⁰ La Constitución consagra, incluso, una facultad muy importante para el Estado en esta materia, pues éste puede reservarse la exclusividad en el ejercicio de determinados sectores económicos;¹¹ en todo caso, se prevé que las industrias básicas deben estar bajo su control.

Con las precedentes consideraciones se pone de relieve el profundo cambio experimentado en las relaciones entre el Estado y los particulares en ocasión del

9. Art. 98, *ejusdem*.

10. Art. 97, último aparte, Constitución.

11. Art. 97, 2º aparte, *ejusdem*.

proceso económico. En éste sigue teniendo papel destacado la actuación de los particulares, pero éstos ya no tienen allí las posibilidades ilimitadas de que gozaron antes. En especial, la libertad económica y la propiedad privada, lejos de ser derechos absolutos, están sometidas a múltiples y pronunciadas intervenciones por parte del Estado. Veamos ahora más de cerca cuáles son los mecanismos concretos con que éste puede incidir en cada uno de esos derechos, haciendo notar, sin embargo, que una separación entre ambos es sólo teórica, pues en realidad los unen vínculos muy estrechos.

2º *Mecanismos o técnicas de intervención del Estado en la propiedad privada*

Para lograr los fines a que nos hemos referido, el Estado puede intervenir o incidir en el derecho de propiedad de distintas maneras, con características y consecuencias muy diversas en cada caso. Es conveniente, pues, hacer una clasificación de esos mecanismos de intervención para tener una idea más clara del alcance y características que pueden presentar las distintas categorías. Dicha clasificación puede hacerse de varias maneras. Es frecuente, por ejemplo, el tomar como criterio clasificatorio los atributos clásicos de la propiedad y hablar, en consecuencia, de restricciones al uso, al goce o a la disposición, lo cual revela una visión muy iuscivilista del problema. Igualmente, podría seguirse de cerca el texto constitucional y distinguir entre "contribuciones, restricciones y obligaciones" (art. 99), pero esto no produciría como resultado una clasificación muy sistemática.

En este trabajo hemos preferido utilizar el criterio que nos parece presentar mayor interés en la materia: el grado (mayor o menor) de afección que producen en la propiedad esos mecanismos o técnicas de intervención. Ahora bien, este criterio puede arrojar categorías diferentes según se examine desde el punto de vista del afectado (el propietario) o del "afectador" (el Estado).

A. *Desde el punto de vista del propietario*

Al titular concreto de un derecho de propiedad lo que le interesa fundamentalmente es que el Estado, en ejercicio de su potestad restrictiva del mismo, le garantice el máximo posible (cualitativa y cuantitativamente) de situaciones jurídicas de poder en ocasión de esa titularidad y que le imponga el mínimo de situaciones jurídicas de deber.

Desde esta perspectiva, las distintas maneras en como el Estado puede incidir en la propiedad pueden ser categorizadas de la siguiente manera, según la menor o mayor gravedad de los efectos que producen respecto de un propietario en particular:

a. *Prohibiciones u obligaciones de abstención*

Dentro de la concepción clásica del derecho de propiedad, éste confiere al titular —por el solo hecho de serlo— un cúmulo ilimitado de facultades que puede ejercer sobre la cosa objeto del derecho. Sin embargo, nos encontramos actualmente con que ningún propietario posee ese conjunto indefinido e irrestricto de facultades; al contrario, los ordenamientos jurídicos actuales consagran una serie de prohibiciones a cargo de los propietarios, variables según el tipo de bienes de que se trate.

Normalmente, estas prohibiciones (obligaciones de abstención) se entienden como limitaciones impuestas al derecho de propiedad. Sin embargo, para un sector de la doctrina, no todas esas prohibiciones tienen la misma explicación y consideran que es necesario distinguir entre la noción de límites y la de limitaciones:¹²

—Los *límites* del derecho de propiedad serían los confines normales del mismo, los cuales surgen inmediatamente de la necesaria definición de ese derecho. En efecto, es esencialmente inherente a la afirmación de un derecho subjetivo la afirmación de un límite al mismo; límite que deriva, básicamente, de la necesidad de asegurar una armónica convivencia social. No se admite actualmente la posibilidad de un derecho de propiedad absoluto que comprenda facultades indefinidas; sino que, como todo derecho subjetivo, su contenido debe haber sido delimitado a través de la definición de sus confines.

—Una vez definido este derecho y, por tanto delimitado, es cuando se puede hablar de verdaderas *limitaciones*, como restricciones suplementarias que no afectan al derecho de propiedad en abstracto sino al derecho de propiedad en relación con determinadas clases de bienes, prohibición de hacer cosas respecto de éstos, las cuales en principio estaban comprendidas en la definición genérica de propiedad.

A pesar de su aparente lógica, esta distinción (además de tener poca relevancia práctica)¹³ se enfrenta con una razón teórica de peso que arroja dudas sobre su validez: ella tiende a afirmar la existencia de un derecho de propiedad

12. Sobre esta distinción, ver entre otros a Renato Alessi: *Instituciones de Derecho Administrativo*. Tomo II, Edit. Bosch, Barcelona, 1970 (la noción de límites a los derechos subjetivos en general en pp. 465 y ss.; en relación con el derecho de propiedad, en p. 474); y Ramón Martín Mateo: "El estatuto de la propiedad inmobiliaria", en *Revista de Administración Pública*, N° 52, Madrid, 1967, pp. 130 y ss.

13. Como afirma José A. Manzanedo Mateos ("Expropiaciones urbanísticas", en *Revista de Administración Pública*, N° 60, Madrid, 1969, pp. 56 y 57), ambas categorías "tienen idéntico régimen de atribución legal de potestad e iguales consecuencias en orden a la no indemnización". Además, en los casos concretos será difícil determinar con precisión cuáles son los límites y cuáles las limitaciones.

único en abstracto, con un contenido uniforme, consistente en un conjunto de facultades comprendidas en su definición genérica y que se dan en todo caso; pero no parece que pueda hablarse actualmente de la propiedad como de un derecho con contenido único abstractamente considerado, sino de una gran variedad de propiedades con contenidos variables según los tipos de bienes y de circunstancias en que éstos puedan encontrarse.¹⁴

Resulta, pues, inconveniente el mantener esa distinción. Sólo debe retenerse una única categoría que sería la de las limitaciones, entendidas como prohibiciones, absolutas o relativas, de ejercer una o varias facultades que normalmente podrían ejercerse libremente y que son impuestas respecto de una categoría de bienes por encontrarse en una especial situación de hecho o de derecho que así lo aconseja, según el interés público o social. Se trata de algo que normalmente se podría hacer libremente, pero que no se puede hacer en absoluto o sólo puede hacerse de determinada manera o con ciertas condiciones.

Sin embargo, conviene anotar aquí que, de acuerdo con una cierta concepción novedosa sobre la propiedad, ni siquiera tiene mucho sentido el hablar de limitaciones al derecho de propiedad. En efecto, al menos respecto de ciertos tipos de bienes, se afirma que las facultades que pueden tener sus propietarios —y que podrían aparentemente considerarse como formando parte del contenido normal de su derecho de propiedad— en realidad no provienen de éste, sino de una concesión graciosa del Estado. Es el caso, por ejemplo, de la facultad de urbanizar de que puede gozar el propietario de un terreno; dicha facultad no estaría implícita en el derecho de propiedad, sino que son las normas y planes de urbanismo los que pueden (o no) concederla en determinados casos.¹⁵ Según esta interpretación, los rigurosos condicionamientos que rodean a la actividad de urbanizar no serían verdaderas limitaciones a la propiedad, en el sentido de que no son restricciones que vienen a comprimir una facultad preexistente; por el contrario, se trata de una facultad que no se tenía originalmente y que, en el acto de ser acordada, lo es sólo en la medida y con las condiciones que el poder público considera convenientes. Si se extremara esta posición, podría pensarse que igual cosa sucede con todas las facultades de que puede disponer un propietario. Por consiguiente, no tendría sentido hablar de limitaciones o restricciones a la propiedad: la explicación de las prohibiciones que pueden existir a cargo de los propietarios no sería la de una comprensión sobrevinida respecto de un cúmulo en principio ilimitado de facultades; al con-

14. Ver, entre otros, Manzanedo Mateos, *loc. cit.*, p. 53. Aun cuando con una intención algo diferente, Katzarov se refiere también a este fenómeno que él llama de "fraccionamiento de la propiedad", *op. cit.*, pp. 226 y ss.

15. Ver, entre otros, Eduardo García de Enterría: *Apuntes de Derecho Administrativo* 2º, Tomo IV, Facultad de Derecho, Madrid, 1969-70, pp. 7-12.

trario, los propietarios no tendrían originalmente ninguna facultad y las que pueden llegar a tener lo son porque el Estado las acuerda voluntariamente y en la medida y condiciones que estime necesarias para la salvaguarda de los intereses colectivos.

En todo caso, esta primera forma de afectar la propiedad se traduce, para el propietario, en una prohibición total o parcial, es decir, en una obligación de abstención total o en un poder hacer condicionado.

b. *Obligaciones de soportar*

Pueden darse también ciertos mecanismos que inciden más gravemente en los propietarios afectados, por implicar una obligación de soportar una acción o un derecho ajenos sobre el objeto de su propiedad. El propietario sigue siéndolo, pero su derecho no es excluyente, en el sentido de que debe permitir que un tercero (generalmente, una persona pública estatal) realice actos sobre el bien que le pertenece.

Las acciones que deben ser soportadas pueden ser muy variadas, unas más graves que otras:

—Simples actos de control e inspección realizados por autoridades administrativas, normalmente en ejercicio de una actividad de policía.

—Uso parcial del bien, coexistiendo con el uso principal que le da el propietario, de manera permanente (caso de las servidumbres administrativas) o por tiempo limitado (por ejemplo, la ocupación temporal).

—Uso total del bien, pero por tiempo limitado, excluyendo la utilización del propietario durante ese tiempo (requisiciones de uso).

En este último caso, la afección sufrida por el propietario es de las más graves; durante el tiempo en que se produzca, desaparecen prácticamente los atributos de la propiedad. Pero la titularidad no está afectada y, al cesar la situación, el propietario recupera íntegramente sus facultades. Además, en todos estos casos, como en el de las prohibiciones, sobre el propietario recaen sólo obligaciones negativas, sin estar obligado a obrar activamente.

c. *Obligaciones positivas*

La potestad que tiene el Estado de incidir en la propiedad privada puede ir hasta imponerle a los propietarios ciertas obligaciones positivas (de dar, de hacer), las cuales implican, por ello mismo, un cercenamiento aparentemente mayor en la esfera jurídica de los afectados.

Dentro de esta categoría se encuentran las contribuciones fiscales. Se trata, evidentemente, de los tributos que afectan a la propiedad y que, como vimos, son uno de los mecanismos de más antigua utilización por el Estado. Sin embargo, la idea de contraprestación que los acompañaba originalmente ha sido superada; hoy día se admite que pueden ser utilizados por el Estado no sólo con una finalidad fiscalista sino también como mecanismos dirigistas, con el fin de limitar indirectamente u orientar ciertos tipos de propiedad o ciertas utilidades que se puedan hacer de algunas categorías de bienes.

Pero las obligaciones positivas pueden ir más allá de una simple prestación pecuniaria y llegar a imponerle al propietario determinadas conductas que incidan directamente en la forma en como éste ha de ejercer su derecho. Esta técnica de intervención en la propiedad (aunque pueden encontrarse algunas manifestaciones más tradicionales)¹⁶ ha adquirido una verdadera significación con la introducción de la idea de la función social de la propiedad.¹⁷ Esta concepción postula, como se sabe, que el propietario tiene el deber genérico de obrar de manera socialmente útil a la comunidad; por lo que el Estado está legitimado para imponerle, no sólo limitaciones u obligaciones negativas (que implican para él sólo deberes de abstenerse o de soportar), sino también deberes de conducta relacionados con la manera y condiciones en cómo se espera de él que ejerza su derecho de propiedad para lograr que ese ejercicio sea también útil a la comunidad. Un ejemplo típico de esto en Venezuela se encuentra en el régimen de la reforma agraria.

Hasta aquí hemos tratado de casos en que la incidencia del Estado en la propiedad privada se traduce para los propietarios concretos en obligaciones de diverso tipo que éstos deben cumplir, pero sin que se vea afectada la titularidad misma. Como se puede observar, la afección sufrida por los propietarios es de grado variable según el tipo de obligación que se les imponga; así, en principio, menos afectado se verá el propietario obligado a una abstención que el que esté obligado a soportar una actuación o un derecho ajenos sobre su propiedad y todavía menos que aquel a quien se le imponga una obligación positiva que lo constriña a asumir una conducta activa. Sin embargo, esa progresión es más bien teórica pues, de hecho, una obligación positiva puede ser a veces mucho menos grave que una obligación de abstención; compárese, por ejemplo, la obligación de declarar o de hacer inscribir un bien en un registro con las prohibiciones que pesan sobre el propietario de un terreno situado en un área declarada parque nacional; igualmente, al examinar las obligaciones de soportar,

16. Ejemplos de este tipo en la regulación tradicional del derecho de propiedad son las obligaciones de mantenimiento o reparación de los inmuebles urbanos.

17. En ese sentido, ver Renato Alessi: *ob. cit.*, pp. 483 y 484.

vimos que algunas de ellas pueden ser relativamente leves (inspecciones de control, por ejemplo), frente a otras que pueden llegar a causar perjuicios muy importantes (como la ocupación temporal o la requisición de uso).

En definitiva, siendo la propiedad un derecho de contenido eminentemente económico, la menor o mayor gravedad que impliquen para un propietario concreto las técnicas de incidencia estatal sobre su derecho, vendrá dada por el menor o mayor perjuicio económico que le cause, directa o indirectamente, la prestación a que esté obligado en cada caso, provenga ésta de una obligación positiva o negativa; es decir, el perjuicio patrimonial que le imponga la conducta propia (activa o pasiva) que esté obligado a asumir o la conducta ajena que esté obligado a soportar. Es por esto que, cuando se está analizando el nivel de gravedad que revisten para los afectados las formas de incidencia estatal sobre la propiedad, hay que tomar en cuenta lo relativo a la indemnizabilidad de los daños pecuniarios provocados. Porque es evidente que, sea cual fuere la gravedad con que se ven afectados los propietarios, el daño se verá disminuido si se les acuerda una indemnización correlativa.

Sobre este punto hay que partir de la idea de que el Estado, cuando interviene en las propiedades particulares conforme al ordenamiento jurídico, no está obligado en todos los casos a indemnizar los perjuicios patrimoniales ocasionados a los propietarios por su intervención. Ahora bien, como hemos visto, esos perjuicios pueden ser mayores o menores según los casos. Pareciera lógico que los perjuicios de menor importancia, normales, tolerables, deben ser absorbidos por los propietarios como contrapartida al beneficio que ellos retiren de su propiedad; y que los daños más graves, excepcionales, deben ser tomados a cargo por la colectividad (en beneficio de quien, en definitiva, se produce la afección de los derechos individuales), a través de una indemnización correlativa que el Estado acuerde al afectado.

Sin embargo, a la vista de las disposiciones positivas en materia de indemnización existentes tanto en Venezuela como en el Derecho comparado, se puede afirmar que no existe relación directa entre el grado del perjuicio sufrido y la procedencia de la indemnización. Es más, hay casos en los cuales el perjuicio que se ocasiona es gravísimo y, sin embargo, se niega expresamente la posibilidad de indemnización. Es el caso, por ejemplo, de los efectos que produce en los propietarios de inmuebles rústicos la declaratoria de parque nacional sobre el área en que éstos se encuentran; las prohibiciones y condicionamientos que se les imponen son tan acentuados que sus derechos prácticamente se vacían de contenido y, sin embargo, la propia ley excluye expresamente la indemniza-

bilidad de tan graves perjuicios económicos.¹⁸ Algo similar ocurre con la declaratoria de zona verde sobre terrenos de propiedad particular.¹⁹

Por el contrario, se acuerda la indemnización en casos en que el perjuicio sufrido puede ser menos grave.²⁰ En definitiva, la procedencia de la indemnización no está orientada por la mayor o menor gravedad de los perjuicios que se puedan producir en los propietarios afectados, sino por otras consideraciones que ya veremos al examinar esta problemática desde la perspectiva del Estado.

d. *Privación total del derecho*

Los mecanismos que hemos visto hasta aquí comprimen o desmejoran la situación jurídica de los propietarios, pero parten del entendido de que éstos deben seguir siéndolo. Pero existen casos en los cuales el Estado interviene en la propiedad privada, privando definitivamente al titular de su derecho, por diversas razones ligadas al orden público o al interés social.

Esta posibilidad ha existido siempre, incluso cuando se tenía la concepción más absoluta del derecho de propiedad: se daba, básicamente, a través de la expropiación, pero su aplicabilidad, como vimos, era muy restringida. En cambio, en la actualidad, existen muchos mecanismos cuyo efecto es la pérdida del derecho de propiedad e igualmente las causas por las cuales pueden aplicarse se han ampliado considerablemente.

Los propietarios pueden verse despojados de su derecho sobre uno o varios bienes por dos vías diferentes:

—Por la desaparición del bien objeto del derecho. Esto se da en casos en que el bien puede producir daños a la colectividad y la manera de evitarlos es la destrucción de aquél; se trata esencialmente de sanciones o medidas de policía administrativa.

18. Ley Forestal de Suelos y Aguas, arts. 15 y 20.

19. Algunos ordenamientos jurídicos extranjeros prevén, en estos casos de grave afectación, una forma indirecta de indemnización: los propietarios tienen la facultad de exigir que se les expropie el bien afectado; si el Estado no lo hace en un plazo determinado, el bien se libera de las limitaciones y gravámenes en cuestión. (Ver algunos casos de aplicación de esta figura en materia urbanística, en André de Laubadere: *Traité élémentaire de Droit administratif*, LGDJ, París, 1970, Tomo II, p. 417; y J. M. Auby et R. Ducos-Ader: *Droit Administratif*, Dalloz, París, 1967, p. 757). Esta solución —justa, pues trata equitativamente a los intereses contrapuestos— no es aplicable en Venezuela; sin embargo, algo similar está previsto, aunque de manera imperfecta, en el art. 15, parágrafo único, de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas.

20. Es el caso de algunas servidumbres administrativas (siempre indemnizables) que no necesariamente ocasionan un perjuicio importante en los propietarios afectados; piénsese, por ejemplo, en las previstas en la Ley sobre Servidumbres de Conductores Eléctricos.

—Por la privación de la titularidad y su concomitante transferencia al Estado. Lo más frecuente es que esto se produzca a través de medidas de alcance individual: el Estado utiliza, según los casos, una de las diversas técnicas de transferencia forzosa de la propiedad sobre bienes determinados, previstas en el ordenamiento jurídico (expropiación, comiso, confiscación, requisición de bienes consumibles o fungibles). Pero, como veremos más adelante, el Estado puede también utilizar mecanismos de alcance general, como por ejemplo la declaratoria de dominialidad pública sobre una categoría de bienes; en este caso, respecto de los bienes de esa categoría que pertenecían anteriormente a particulares, se produce también la transferencia forzosa de su titularidad al Estado. Pero para los propietarios afectados, la consecuencia es similar a la producida por aquellas medidas de carácter individual: la pérdida de su derecho concreto, es decir, la más grave afección que puede sufrir un propietario; y en nada disminuirá su perjuicio el considerar que en este segundo caso él no es el único afectado, sino que hay una generalidad de personas que han sufrido similar perjuicio.

Es de notar que los casos de transferencia al Estado de la titularidad sobre toda una categoría de bienes son considerados generalmente como casos de nacionalización, como veremos al examinar el concepto de esta figura.

Por último, hay que decir que no todos los casos de privación definitiva del derecho revisten la misma gravedad para los propietarios afectados, pues dependiendo de las circunstancias y del tipo de medida que haya producido tal efecto, aquéllos pueden o no recibir una indemnización correspondiente al perjuicio sufrido.

B. *Desde la perspectiva del Estado*

Esos mismos mecanismos de incidencia estatal en el derecho de propiedad pueden ser examinados desde el ángulo opuesto, es decir, desde el punto de vista del Estado. Lo que interesa destacar desde esta perspectiva es el alcance de la potestad de intervenir en la propiedad privada que el Estado detenta, las formas y las condiciones en que puede ejercerla.

Teniendo en cuenta que el Estado debe perseguir que la propiedad privada procure fines o utilidades colectivas y que no ocasione perjuicios a la colectividad, tales objetivos puede lograrlos a través de dos categorías de actuaciones: incidiendo en el derecho de propiedad en abstracto, por vía general, o afectando a determinadas propiedades concretas e individualizadas.

a. *Intervención en el derecho de propiedad por vía general*

En efecto, la forma más obvia en que el Estado puede lograr que la propiedad privada procure ciertos beneficios a la colectividad es regulándola, con-

figurando el régimen jurídico que le es aplicable. Esto lo realiza a través del simple ejercicio de su potestad normativa genérica; en el caso de Venezuela (como en la generalidad de los países neoliberales), hay aquí ya una primera limitación de tipo formal: la configuración del régimen jurídico de la propiedad, por vía normativa, es materia de reserva legal. Además, está consagrado otro límite de carácter material: las disposiciones normativas que afecten negativamente a este derecho deben ser establecidas "con fines de utilidad pública o de interés general", según el texto constitucional;²¹ este límite, aun siendo muy flexible, excluye la posibilidad de que el Estado atente contra la propiedad para obtener fines que no sean colectivos.

Tratándose de una técnica normativa, este mecanismo de intervención presenta las características de producir efectos generales y abstractos, aplicables a una generalidad de situaciones, y de que dichos efectos se producen directamente en virtud de la misma norma legal, sin necesidad de ningún otro acto.

Utilizando esta técnica, el Estado puede incidir en el derecho de propiedad básicamente de dos maneras:

1. *Fijando el ámbito de aplicación del mismo*: excluyendo o restringiendo la posibilidad de apropiación de los particulares sobre determinadas categorías de bienes. El Estado considera que, para que ciertos bienes procuren un fin o utilidad colectivos, éstos sencillamente no deben pertenecer a los particulares sino sólo a él mismo, y así lo declara a través de una disposición constitucional o legal. A partir de ese momento, sobre dichos bienes no puede aplicarse el derecho de propiedad privada.

Esta posibilidad, que implica un poder muy acentuado del Estado, existe en Venezuela sin ninguna duda. En Constituciones anteriores,²² se había establecido expresamente la posibilidad, para el legislador, de establecer restricciones o prohibiciones especiales para la adquisición o transferencia de determinadas clases de bienes, norma en que se podía fundamentar claramente este poder; pero el constituyente de 1961 eliminó esta disposición, por considerarla implícita en la fórmula general del artículo 99, que permite a la ley establecer *restricciones*, obligaciones y contribuciones a la propiedad. Es bueno hacer notar que, cuando el Estado toma una medida de este tipo, se afirma generalmente que se trata de uno de los casos de nacionalización, como veremos luego.

Pero pueden plantearse dudas respecto al posible alcance de esa potestad: ¿puede el legislador excluir irrestrictamente cualquier clase de bienes del ámbito

21. Artículo 99 de la Constitución.

22. Constituciones de 1936 (art. 32, ord. 2°), de 1947 (art. 65) y de 1953 (art. 35, ord. 9°). Ver Mariñas Otero: *ob. cit.*

de aplicación del derecho de propiedad? Por una parte, podría pensarse que una facultad ilimitada en tal sentido sería una puerta abierta a la posibilidad de desvirtuar, prácticamente, ese derecho constitucional; por esa vía podrían extraerse todos los bienes —o los más significativos— del campo de aplicación del derecho de propiedad, aun dentro del máximo respeto al contenido del mismo; de esta manera, habría un derecho de propiedad —de acuerdo con la garantía constitucional—, pero no ejercible, por no existir bienes sobre los cuales ejercerlo. Pero, por otra parte, es difícil señalar límites *a priori* que no sean los vagos que trae la propia Constitución: que se haga en consideración de la función social de la propiedad, y sólo con fines de utilidad pública o interés social.

Por otra parte, no hay que olvidar que este mecanismo —además de producir un elemento de configuración del régimen en general del derecho de propiedad (fijación de su ámbito de aplicación)— produce un efecto de privación particularizada respecto de quienes eran propietarios de bienes de la categoría que ahora es excluida.

2. *Fijando el contenido del derecho de propiedad*: el Estado considera que, respecto de las restantes categorías de bienes, los particulares pueden ser propietarios; pero, en su condición de tales, deben estar sometidos a una serie de obligaciones a fin de que el ejercicio de su derecho no ocasione daños a la sociedad y de que, por el contrario, procure beneficios a la misma. En consecuencia, establece normativamente cuál es el contenido de ese derecho, hasta dónde puede llegar el propietario en ejercicio del mismo y cuáles son las cargas que le incumben.

Las obligaciones que el Estado puede imponer normativamente a los propietarios o, más precisamente, a las distintas categorías de propietarios, pueden ser más o menos gravosas, según vimos: obligaciones de abstención (parcial o total), obligaciones de soportar, obligaciones positivas (de dar o de hacer).

El principal problema que se plantea en cualquiera de las dos maneras de actuar el Estado (fijando el ámbito de aplicación o el contenido del derecho de propiedad), es el de la eventual obligación a su cargo de indemnizar a los afectados. Pues bien, a pesar de lo controversial de este punto, parece que la respuesta en estos casos debe ser negativa. En efecto, el criterio en que parece fundarse la procedencia de la indemnización es precisamente el de la generalidad o particularidad del daño producido: cuando se afecta a toda una categoría de bienes o de propietarios, no individualizados ni individualizables, no hay lugar a indemnización; el perjuicio indemnizable es el que se produce a un propietario en particular, identificable.²³ Tal solución se basa en el prin-

23. Ver al respecto, Alessi: *ob. cit.*, pp. 488 y ss. Ver también un análisis de los

cipio de la igualdad de los individuos frente al Estado: si un individuo es tratado desigualmente, es afectado de un modo en que no lo son los demás que están en su misma situación; es necesario entonces restablecer la igualdad, al menos aproximadamente, dándole una indemnización pecuniaria.

Con base en estas consideraciones, es que se excluye la indemnizabilidad de los perjuicios que puede ocasionar el Estado en los propietarios cuando actúa de la manera que venimos examinando, es decir, cuando afecta al derecho de la propiedad por vía general, así los perjuicios sufridos por aquéllos sean muy graves. Dentro de este supuesto se encuentra el caso ya planteado de la privación definitiva de sus derechos respecto de todos los propietarios de bienes de una categoría que son ulteriormente excluidos de la posibilidad de ser apropiados (declaratoria genérica de dominialidad pública); pareciera, pues, que no hay aquí lugar a indemnización, a pesar de ser el más grave daño que puede sufrir un propietario. No se trata en este caso de un perjuicio producido a determinados titulares concretos, sino a un conjunto indeterminado de propietarios. No deja de ser chocante esta solución, por lo grave del perjuicio que se deja sin indemnizar, sobre todo si se toma en cuenta la cierta fragilidad del criterio orientador. En efecto, la noción de "generalidad" es fácilmente captable a nivel teórico pero, en muchos casos, de dificultosa aplicación en la práctica. Así, por ejemplo, se podría dudar del carácter general de las graves limitaciones provocadas por la creación de un parque nacional; es cierto que allí se afecta a una colectividad de propietarios, pero no se puede afirmar que éstos son indeterminables. A veces da la impresión de que la generalidad se hace descansar en una simple cuestión de números: si se afecta a muchas personas, la medida es general y no conlleva indemnización; si se afecta a una sola persona o a unos pocos, es particular y sí hay indemnización. Lo cual parece un absurdo jurídico.

b. *Afección de propiedades concretas y particularizadas*

En ocasiones, el Estado puede no necesitar afectar a toda una categoría de titulares, sino sólo a ciertos titulares particularmente considerados. Se trata entonces de actos individuales, de actuaciones concretas realizadas por la Administración en ejercicio de un poder que le ha sido conferido previamente por el ordenamiento jurídico (en todo caso, ese poder debe tener su origen en una norma de rango legal, para respetar la garantía constitucional) y que producen una lesión particularizada en determinados derechos concretos, en aquellos cuyo sacrificio se precisa en un momento dado para la realización del interés colec-

distintos criterios en que se ha fundamentado esta indemnizabilidad, en Alejandro Nieto: "Evolución expansiva del concepto de expropiación forzosa", *Revista de Administración Pública*, N° 38, Madrid, 1962, pp. 67-124.

tivo que el ordenamiento jurídico ha querido que prevaleciera. Es por esta idea por lo que se ha podido hablar en estos casos de "sacrificios".²⁴

El poder que tiene el Estado para actuar de esta manera puede ser más o menos amplio según las circunstancias; con sus actuaciones, puede vulnerar más o menos gravemente a las propiedades concretas. En este sentido, se pueden detectar dos niveles de profundidad en los grados de afección producida.

1. *Sacrificios parciales*: la actuación del Estado llega sólo hasta imponerle a un propietario una carga o privación particularizada (excepcional, con relación a las obligaciones generales impuestas por vía normativa). El carácter parcial viene dado porque la privación no se extiende a la totalidad del bien o porque es de duración limitada; en todo caso, el propietario no se ve privado total y definitivamente de su derecho.

Esta manera de actuación estatal asume la forma, desde la perspectiva del propietario, de las obligaciones de soportar ya mencionadas.

2. *Sacrificios totales*: la actuación del Estado va encaminada a despojar al propietario de su titularidad o a la desaparición física del bien, porque el interés colectivo prevalente exige estas soluciones extremas. En ambos casos, el efecto producido en el propietario es el mismo: la privación definitiva de su derecho; pero en el primer caso, el Estado asume la titularidad de la cual ha sido privado el particular afectado; y esto lo logra por medio de alguno de los mecanismos de transferencia forzosa de la propiedad individualizada que ya mencionamos. A pesar de producir efectos análogos, no entra dentro de esta categoría la privación del derecho que, al disponer el Estado la exclusión de una categoría de bienes del campo de aplicación del derecho de propiedad, sufren quienes ya eran propietarios de bienes de esa categoría, pues esta medida no es un acto individual contra propiedades concretas, sino una disposición normativa, general y abstracta que se aplica por sí misma, sin necesidad de actos posteriores de individualización.

Con todas las actuaciones de este tipo, se producen perjuicios patrimoniales evidentes y particularizados a determinados propietarios individualizados, puesto que las medidas tienen destinatarios precisos; por lo que, de acuerdo con el principio ya apuntado, surge correlativamente en el Estado la obligación de indemnizar tales perjuicios. La única excepción en este sentido (por lo demás, obvia) es la de los casos en que el propietario es directa o indirectamente responsable del daño, por haber una culpa en su actuación que es precisamente lo que justifica la medida tomada por el Estado; es decir, en los casos en que la medida tiene carácter sancionatorio.

24. Ver la noción de "sacrificios" de derechos subjetivos en Renato Alessi: *ob. cit.*, pp. 485 y ss.

3º *Mecanismos o técnicas de intervención del Estado en la libertad económica*

El ejercicio de las actividades económicas por los particulares, en tanto que tales, sigue siendo un principio fundamental de nuestro sistema sociopolítico. Pero sabemos cómo esto ya no constituye un derecho irrestricto, absoluto, de los individuos. El Estado interviene acentuadamente en el proceso económico y, al hacerlo, incide en la esfera de actuación de los particulares. Si se puede hablar de un derecho al libre ejercicio de actividades económicas del cual son titulares los particulares, se trata en todo caso de un derecho relativizado, vulnerable, limitado.

Los mecanismos a través de los cuales el Estado venezolano incide en ese derecho son múltiples y de muy variado tipo. Sin pretender hacer una revisión exhaustiva de todos ellos, es conveniente al menos hacerse una idea de las características más generales que presentan y de las principales formas que pueden asumir, con la finalidad de comprender mejor el lugar que podría ocupar la nacionalización dentro de ese conjunto.

Para ello podemos servirnos de un esquema clasificatorio similar al que empleamos al tratar de la propiedad. Este esquema se adapta también a los mecanismos de intervención estatal en el derecho a la libertad económica, aunque con algunas variantes derivadas de la estructura y naturaleza un poco diferente de este derecho, como veremos. Por otra parte, hay que advertir que la distinción que hemos hecho, al separar los mecanismos de intervención en la propiedad privada y en la libertad económica, no debe entenderse en términos absolutos; como ya apuntamos, esos dos derechos están unidos por muy estrechos vínculos, en el plano ideológico y en el nivel práctico, por lo que muchas veces las medidas intervencionistas estatales afectan al mismo tiempo a ambos derechos.²⁵

A. *Desde el punto de vista de los particulares*

Las intervenciones que realiza el Estado en la libertad económica pueden traducirse, respecto de los particulares, en diferentes efectos negativos más o menos graves, que se pueden reducir a las categorías de obligaciones de abstenerse, obligaciones de soportar, obligaciones positivas y privación total del derecho.

25. En este sentido, afirma Renato Alessi (*ob. cit.*, p. 475) que en algunas hipótesis "nos encontramos en la zona fronteriza entre las limitaciones de la propiedad y las limitaciones de la libertad individual, ya que con la limitación se impiden, al propio tiempo, determinadas manifestaciones de la libertad individual por lo que se refiere al uso de (un) bien...".

a. *Obligaciones de abstención o prohibiciones*

Un particular que realice una actividad económica, en ejercicio del derecho consagrado por el artículo 96 de la Constitución, puede sin embargo estar sometido a una serie de limitaciones en sentido estricto, es decir, de prohibiciones absolutas o relativas relacionadas con la forma y condiciones del ejercicio de dicha actividad.

Hay que aclarar que las prohibiciones absolutas no se refieren al ejercicio mismo de una actividad determinada, pues ya no estaríamos dentro del supuesto de que el particular puede ejercer ese tipo de actividad. Se trata de ciertas formas, condiciones o circunstancias en que se podría en principio ejercer la actividad en cuestión, pero que están prohibidas totalmente por alguna razón especial. Es el caso de ciertas industrias que pueden ser realizadas normalmente, pero de ninguna manera, por ejemplo, en ciertas zonas del país o por medio de procedimientos considerados particularmente peligrosos o dañinos, de acuerdo con recientes normas relativas a la ordenación territorial y a la protección ambiental.

Las prohibiciones relativas se refieren, en cambio, a ciertas cosas que no se pueden hacer dentro del ejercicio de una actividad económica determinada, a menos que el interesado se someta a ciertos requisitos o los realice dentro de ciertos límites, lo que permite eliminar la prohibición. Esta es la forma más generalizada de las limitaciones a las actividades económicas y de ella se dan las manifestaciones más variadas: necesidad de obtener autorizaciones o permisos, más o menos condicionados; prohibición de realizar la actividad en ciertos horarios o días; prohibición de exigir un pago superior a un máximo fijado a cambio del bien o servicio que se presta con su actividad, etc.

En realidad, es difícil establecer una distinción neta entre ambos tipos de prohibiciones; de hecho, la mayoría son, en el fondo, relativas. Más interés tiene, desde el ángulo del particular afectado, la consideración de que aun siendo relativas, las prohibiciones pueden ser, en conjunto, cualitativa y cuantitativamente más graves para algunos tipos de actividades que para otros. Así, por ejemplo, el ejercicio de actividades financieras está sometido a múltiples y profundas limitaciones.

b. *Obligaciones de soportar*

Los particulares, en el ejercicio de las actividades lucrativas de su preferencia, pueden además estar obligados a soportar ciertas actuaciones positivas del Estado, que inciden más o menos profundamente en dicho ejercicio.

La principal manifestación aquí es la de los múltiples y variados mecanismos de control que puede realizar directamente la Administración, a fin de

asegurarse de que la actividad se está realizando conforme a las disposiciones legales o de manera que no afecte a la colectividad.

c. *Obligaciones positivas*

Así como a los propietarios se les puede imponer obligaciones positivas que contribuyen a que el ejercicio de su derecho no produzca daños y, al contrario, procure beneficios a la colectividad, también los particulares que ejercen actividades económicas pueden estar obligados, en su función de tales, a asumir conductas positivas por las mismas consideraciones. También en este caso, las obligaciones pueden consistir en contribuciones fiscales o en deberes de conducta.

Más numerosas en la realidad que en el caso de la propiedad, las contribuciones fiscales sobre las actividades lucrativas pueden también ser utilizadas con finalidades diversas: como simple instrumento fiscal (caso en el cual, los diferentes afectados lo serán de manera relativamente uniforme), como mecanismo de penalización de ciertas actividades particularmente gravosas para la colectividad (quienes realicen éstas se verán, pues, especialmente afectados, como podría ser el caso de industrias muy contaminantes), o como medio de dirigismo económico, estimulando o desestimulando determinados sectores, según lo que se considere más conveniente para la economía global.

En cuanto a las obligaciones positivas que imponen algunas conductas positivas en relación con la forma de ejercer ciertas actividades, éstas pueden ser de muy diverso tipo y de gravedad variable. Algunos ejemplos dan una idea de esa variedad: obligación de inscribir la empresa en determinado registro; la de constituir garantías y reservas para responder de sus compromisos, que tienen las empresas que se dediquen a determinadas actividades; la de cumplir con exigencias mínimas de calidad en la elaboración de los productos o, incluso, de utilizar insumos de determinado tipo o determinada procedencia, etc.

d. *Privación total del derecho*

Por último, un particular que esté ejerciendo una actividad económica concreta puede verse privado del derecho de seguirla realizando, lo cual constituye el grado máximo de perjuicio que puede sufrir.

Este efecto puede producirse a través de diversas medidas que puede tomar el Estado, de acuerdo con las circunstancias que rodeen el caso y con las finalidades que éste persiga. Así, pues, se puede producir la privación total del derecho a través de un *acto individual* del Estado, que afecta a un particular concreto. La forma más tradicional que se puede utilizar es la revocatoria del

acto de la autorización que se había acordado, cuando se necesita de una para poder realizar la actividad. Pero podría pensarse también, no ya en la cesación de la actividad, sino en la transferencia forzosa de una empresa concreta al Estado, a través de la figura de la expropiación. En muchos países existe esta posibilidad expresamente consagrada (en Venezuela, no es el caso),²⁶ considerándose generalmente que se trata de casos típicos de *nacionalización*, como veremos.

Pero un particular concreto puede verse privado de su derecho también a consecuencia de una *medida de tipo general*, que lo afecta a él como afecta a toda una categoría que se encuentra en su misma situación. Esa medida podría ser una que prohibiera la realización de una actividad económica a ciertas categorías de particulares, como es el caso de la exclusión de ciertos sectores de actividad con relación a los inversionistas extranjeros, dentro del marco de la conocida Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena.

Puede tratarse también de una medida más amplia, que excluya de manera absoluta una actividad económica del ámbito de la libertad económica, prohibiendo a todos los particulares la realización de aquélla. Esto puede darse, en primer lugar, porque el Estado considere que dicha actividad no debe ser realizada por nadie, por producir ésta consecuencias gravemente inconvenientes para la colectividad; éste sería el caso, por ejemplo, de la prohibición definitiva de realizar una actividad que produzca graves e irreparables daños al medio ambiente.²⁷ En segundo lugar, el Estado puede considerar que sólo los particulares no deben realizar cierto tipo de actividades, reservándose para él la posibilidad de hacerlo con carácter de exclusividad, de acuerdo con la facultad que le otorga el artículo 97 de la Constitución. En este último caso, se habla también generalmente de *nacionalización*, como se verá más adelante.

Sin embargo, en todos esos casos de exclusiones generales, la consecuencia para quienes vengán realizando la actividad excluida es idéntica a la producida por medidas de privación de carácter particular. Para la libertad económica en general, como principio básico de un sistema, son más graves las medidas generales, porque se reduce el ámbito en que aquélla puede jugar; pero, para cada particular afectado, su libertad económica se ve vulnerada de la *misma manera* en ambos casos.

B. Desde la perspectiva del Estado

Al examinar esas mismas intervenciones en la libertad económica desde el ángulo del Estado, la perspectiva cambia: ya no interesa ver el grado de afec-

26. Brewer-Carías: *ob. cit.*, p. 112, parece afirmar, a pesar de ello, que existe la posibilidad de expropiar empresas, figura que —según este autor— difiere de la nacionalización.

27. Posibilidad prevista en la reciente Ley Orgánica del Ambiente.

ción que ellas producen en los particulares, sino la forma y extensión o alcance que pueden tener las actuaciones del Estado destinadas a producir esas intervenciones.

Como en el caso de la propiedad, el Estado puede intervenir en la libre economía en forma general e indeterminada o en forma individualizada.

a. *Intervención en la libertad económica por vía general*

Ya se ha dicho que una de las modificaciones más notables que ha sufrido el Estado de Derecho contemporáneo con respecto a su modelo original (ampliamente liberal) consiste en que, a pesar de mantenerse el principio del respeto a la iniciativa privada, él tiene la facultad —y el deber— de no dejar que esa iniciativa privada se desarrolle y funcione dentro del absoluto espontaneísmo, con los solos controles “naturales” de los mecanismos internos del libre mercado; esos controles ya han demostrado no funcionar siempre en el mejor sentido para la colectividad y el total espontaneísmo se ha revelado nefasto. Dentro de los cometidos del Estado hoy en día está, pues, el de establecer una serie de reglas (limitativas o creadoras de obligaciones activas) a las que debe ceñirse la acción de la iniciativa privada, reglas que afectan a todos aquellos que intervengan activamente en el proceso económico.

Concretamente en Venezuela esta responsabilidad del Estado está consagrada constitucionalmente, previéndose que la ley establecerá limitaciones al libre ejercicio de las actividades lucrativas “por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social” y, de manera más precisa, que el Estado dictará medidas para planificar y regular las distintas fases del proceso económico, obligado como está a promover el desarrollo económico del país.²⁸

Esta potestad forma parte de la genérica potestad normativa del Estado venezolano, referida aquí a la emisión de normas que regulan en general el proceso económico. Ella está sometida, a su vez, a ciertos condicionamientos formales y materiales previstos en garantía de los particulares frente a una eventual tendencia abusiva del Estado. Sin embargo, tales condicionamientos son realmente muy elásticos: por una parte, la *garantía formal* que exige que las limitaciones se hagan por ley no parece tener mayor importancia, ni siquiera para los propios interesados, como lo demuestra el hecho de que tal garantía, entre nosotros, haya estado suspendida durante un largo período, sin que ello ocasionase mayores protestas de parte del sector privado; el mismo constituyente comprendió que la regulación normativa de una materia tan cambiante y dinámica como la económica no puede dejarse siempre exclusivamente al lento pro-

28. Arts. 96 y 98, Constitución Nacional.

ceso legislativo ordinario, y dejó abierta la posibilidad de que dentro de ciertas condiciones, tal regulación la realice el Ejecutivo.²⁹ En cuanto a los *condicionamientos materiales*, es decir, las razones por las cuales el Estado puede realizar intervenciones que limiten en general la libertad económica, están consagrados en expresiones tan vagas ("razones de interés social", "justicia social", "impulso del desarrollo económico"...) que conceden, de hecho, un amplio margen de apreciación al Estado.

Dentro de esos límites elásticos, el Estado puede dictar gran cantidad de normas que configuren el régimen jurídico normal del derecho a la libertad económica, es decir, que establezcan las reglas dentro de las cuales puede ejercerse ese derecho, y que afectan por igual a todo aquel que intervenga en el proceso económico.

A través de esta técnica normativa, el Estado puede incidir en la libertad económica de las siguientes maneras:

1. *Fijando el campo de actuación de los particulares*: se debe partir de la idea de que los particulares no tienen un derecho absoluto y permanente a dedicarse a *cualquier* tipo de actividad económica, sino que el Estado (así como fija el ámbito de aplicación del derecho de propiedad) tiene la facultad de determinar el ámbito de aplicación de la libertad económica. Esta determinación normalmente no se hace de manera positiva, indicándose expresamente cuáles son los sectores de actividad a que pueden dedicarse libremente los particulares, sino de manera negativa: excluyéndose expresamente ciertos campos del ámbito de aplicación de ese derecho.

Estas prohibiciones generales constituyen una de las formas más drásticas de intervención estatal en la libertad económica. Ya vimos que esto puede hacerlo el Estado, ya sea prohibiendo que determinada actividad sea realizada por nadie, ya sea prohibiéndoselo sólo a los particulares y reservándose para él la posibilidad exclusiva de realizarla. También vimos que la prohibición general puede ser menos radical, refiriéndose sólo, por ejemplo, a ciertas categorías de individuos.

En cada uno de esos casos, la repercusión de la medida respecto de la libertad económica en general es diferente; pero, al analizar el problema desde el ángulo de los particulares, se vio que siempre, para quienes ya venían realizando la actividad objeto de la prohibición, el efecto es igualmente grave.

2. *Estableciendo normas que regulan, en general, el ejercicio de actividades económicas*: el Estado puede ejercer aquella potestad normativa genérica

29. A través de los Decretos-Leyes previstos en el artículo 190, ordinal 8º, de la Constitución.

sin necesidad de llegar a prohibir la realización de actividades, contentándose con regular su ejercicio. En este caso, dicta normas que imponen toda una serie de obligaciones (positivas y negativas) de carácter general, cuyo contenido y número varían según el tipo de actividad de que se trate, y que se aplican a todos aquellos que se dediquen a realizarlas.

Algunas actividades, por sus características propias, naturaleza e importancia, pueden ser sometidas a mayores limitaciones y restricciones (en número e intensidad) que otras. Pero, en cuanto a su naturaleza jurídica, todas ellas se resuelven en las obligaciones de abstención, de soportar y positivas que ya vimos.

3. *Otras intervenciones no estrictamente jurídicas*: vale la pena señalar otros mecanismos de intervención del Estado que afectan a las actividades económicas en general, pero que no pueden confundirse con las técnicas normativas que acabamos de señalar, por tener una naturaleza diferente.

—En primer lugar, hay que mencionar la *actividad planificadora* del Estado, cada vez más importante en nuestro país, como en la mayoría de los países neoliberales. La llamada planificación del desarrollo socioeconómico, como vimos, está prevista en una disposición constitucional,³⁰ pero sin que de ésta puedan desprenderse conclusiones definitivas respecto del valor jurídico que puedan tener los actos en que esta planificación se concreta. Sin embargo, la práctica que se ha venido observando en Venezuela es la de la llamada planificación indicativa: los planes de desarrollo vinculan al sector público pero no al privado, para el cual sus disposiciones sólo sirven de orientación.

Hasta ahora, pues, los planes no son instrumentos de regulación y limitación directa a las actividades económicas desplegadas por los particulares. Sin embargo, juegan o pueden jugar un papel muy importante en esta materia: la de orientar al Estado para que, al dictar los actos que sí regulan y limitan esas actividades, lo haga de una manera más racional y coherente.

De todas maneras, en el caso de que contuvieran disposiciones de cumplimiento obligatorio por los particulares, los planes no constituirían un tipo especial de instrumento de intervención en la libertad económica, sino que se incluirían dentro de las categorías que ya hemos mencionado.

—Mencionemos, por último, la *participación directa* del Estado en la economía, es decir, una de las formas más peculiares con que el Estado incide actualmente en el proceso económico, que es la de asumir el papel de empresario, según la tendencia generalizada modernamente que ya indicamos. Aquí el Estado ya no interviene en el proceso económico para regularlo imperativamente en virtud de su potestad normativa, sino participando en él directamente, rea-

30. En el artículo 98 de la Constitución.

lizando actividades económicas como lo podría hacer cualquier particular. Pero el Estado *no es* cualquier particular y, ni aun en aquel caso, puede desprenderse de las relevantes responsabilidades que le incumben respecto de la sociedad. Es por esto que, al realizar directamente ciertas actividades económicas (produciendo, comercializando, financiando), no lo hace con simples fines de lucro, sino con un objetivo, más o menos evidente, de ordenación de la economía; y haciendo esto, puede afectar en algún sentido las actividades de los particulares (por ejemplo, adoptando una determinada política de precios respecto de los bienes o servicios que él produce o una política selectiva de financiamiento a seguir por sus entes especializados). Y esta incidencia puede o podría ser muy efectiva, si se piensa en los importantes recursos jurídicos y de hecho con que cuenta el Estado.

Pero en este caso no estamos en presencia de técnicas jurídicas de intervención en la economía, sino de mecanismos indirectos y fácticos; más que de incidencia jurídica directa, se trata de una influencia fáctica indirecta, por efectiva que ésta sea. Por lo demás, éstos no son los únicos mecanismos con esas características, pues el Estado también influye indirecta pero, a veces, decisivamente en las actividades económicas de los particulares, a través de toda su actividad del gasto y, sobre todo, de inversión pública, aun cuando no estén relacionadas con materias estrictamente económicas. Piénsese, por ejemplo, en las inversiones en materia de educación, vivienda, sanidad, comunicaciones, que repercuten indudablemente en las inversiones privadas, estimulándolas o desestimulándolas en determinados sentidos.

No se trata, pues, de técnicas jurídicas de incidencia directa en el proceso económico; pero pueden ser asimiladas a las que estamos analizando desde el punto de vista del alcance de sus efectos: no están destinadas a afectar a determinados individuos en la realización de sus actividades lucrativas, sino que regulan (no en el sentido jurídico, evidentemente) u ordenan en general el proceso económico del país.

b. *Afecciones particularizadas a determinados individuos en el ejercicio de sus actividades*

En cambio, existen casos en que la acción del Estado tiene por efecto el afectar el ejercicio concreto de actividades económicas por parte de personas determinadas. Esta acción del Estado no se traduce en normas de aplicación general, sino en actuaciones individuales de la Administración, las cuales producen un perjuicio particularizado a individuos determinados, aun cuando no se trata de un perjuicio ilegítimo, pues la Administración actúa en ejercicio de una facultad que le ha sido conferida previamente por el ordenamiento jurídico. Aquí

estamos en presencia de la noción del "sacrificio" que ya veíamos con relación al derecho de propiedad.

Los imperativos que guían al Estado en estos casos pueden estar en menor o mayor contradicción con los intereses particulares; por lo cual, según los casos, tales actuaciones pueden producir:

1. *Sacrificios parciales*, cuando las actuaciones estatales afectan sólo parcialmente a individuos concretos en el ejercicio de una actividad lucrativa. En este caso, se traducen para éstos en obligaciones de soportar más o menos lesivas, según los casos: desde simples inspecciones con fines de control hasta ciertas actuaciones que no van dirigidas directamente contra ellos, pero que los perjudican indirectamente (por ejemplo: cierre de una vía pública para realizar reparaciones, que afecta económicamente a los comercios situados en ella). Puede tratarse también de medidas sancionatorias, como multas por infracción de una norma en el ejercicio de la actividad; o la destrucción de edificaciones construidas para realizar actividades económicas en zonas prohibidas o sin cumplir obligaciones previas relacionadas con la actividad; o clausura temporal de establecimientos, etc.

2. *Sacrificios totales*, cuando la medida afecta totalmente a la actividad realizada por una persona en un determinado campo, por implicar para ella la obligación de cesar esa actividad. Tal sería el caso, por ejemplo, de que se revoque un acto autorizativo para realizar una actividad que sólo puede hacerse con autorización; o de que se clausure definitivamente un establecimiento o fábrica porque, por ejemplo, la actividad realizada produzca graves efectos contaminantes. También puede tratarse de una medida que no implique la cesación pura y simple de la actividad en cuestión, sino la transferencia forzosa al Estado de la empresa con la cual aquélla se realiza; es decir, un caso de expropiación de empresas.

Conviene, por último, hacer algunas observaciones respecto de la indemnizabilidad de los perjuicios ocasionados a los particulares por el Estado, cuando éste interfiere en las actividades económicas realizadas por ellos.

Si en el caso de interferencias estatales en el derecho de propiedad, el problema de la indemnizabilidad se plantea de manera muy aguda, no sucede lo mismo con respecto a las que afectan la libertad económica, lo cual resulta paradójico. Aquí, en la mayoría de los casos, los daños producidos por las intervenciones estatales no son indemnizados y esto es generalmente aceptado sin mayores cuestionamientos. Muchos de ellos no lo son por razones perfectamente claras: por haber en el individuo afectado algunos elementos de culpa, como es el caso de las medidas sancionatorias; o simplemente que no producen

un daño cierto y cuantificable, como en el caso de las medidas de control e inspección; o por tratarse de medidas de alcance general que no producen daños individualizados, sino a toda una colectividad de personas, las cuales —según el criterio ya expuesto— no son indemnizables.

Pero nos parece que la razón principal de la no indemnizabilidad en esta materia, radica en que generalmente lo afectado aquí no es un verdadero derecho subjetivo. Así, cuando se revoca una autorización de funcionamiento o una concesión cuya revocabilidad está prevista en la misma norma, no se puede decir que se haya sacrificado un verdadero derecho, pues “la posibilidad de revocación por parte de la Administración impide el que, frente a la misma, se pueda considerar la presencia de un efectivo derecho subjetivo objeto de un verdadero y propio sacrificio”.³¹ De igual forma, generalmente, no se afectan verdaderos derechos subjetivos con las actuaciones de la Administración en la realización de sus actividades normales que pueden producir molestias o perjuicios, como en el citado caso del cierre de una calle por reparaciones, por ejemplo.

De modo que, para que pueda haber indemnización, es necesario que la actuación de la Administración haya provocado un verdadero sacrificio de un verdadero derecho subjetivo. Es por eso por lo que no ofrece dudas la obligación estatal de indemnizar cuando, además de afectar el derecho genérico al libre ejercicio de actividades lucrativas,³² se afecta un verdadero derecho subjetivo, como el de propiedad. Este sería el caso, por ejemplo, de la expropiación de empresas individualizadas y también cuando el Estado, además de reservarse el ejercicio exclusivo de un sector de actividad, decide apropiarse de las empresas, bienes y demás derechos con que venían laborando en ese campo las personas afectadas; casos en que, como hemos visto, se habla generalmente de nacionalización.

4º *La nacionalización como uno de los mecanismos de intervención en la propiedad privada y en la libertad económica*

Una vez examinados los distintos mecanismos o instrumentos de que puede valerse el Estado para incidir en el derecho de propiedad y en la libertad económica de los ciudadanos, debemos acercarnos más a la posible relación que existe entre ellos y la nacionalización.

31. Alessi: *ob. cit.*, p. 496.

32. La situación jurídica de poder creada a favor de los particulares por el artículo 96 de la Constitución (“Todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia...”) no es propiamente un derecho subjetivo, sino una “potestad o poder jurídico en sentido estricto”, según la conocida distinción muy bien desarrollada por Santi Romano: *Corso di Diritto Administrativo. Principi generali*. Cedam, Padova, 1937, pp. 139 y ss.

Debemos entonces recordar que la hipótesis de la cual se partió al comienzo es la siguiente: la naturaleza jurídica de la nacionalización sería justamente la de ser uno de esos mecanismos de intervención, uno de los más novedosos, que viene a añadirse a los que ya existen tradicionalmente y con los cuales no debe confundirse, por tener características y efectos específicos. Habiendo ya hablado de esos mecanismos de intervención en general, será más fácil ahora comprender cuáles son esas eventuales especificidades de la nacionalización.

Una de las particularidades más resaltantes de este mecanismo especial de intervención que sería la nacionalización es la de tener una naturaleza compuesta, concurriendo en su configuración dos elementos, ambos necesarios, pero que producen cada uno consecuencias o efectos perfectamente diferenciables:

1. Exclusión total de una categoría de bienes o de actividades económicas, según los casos, del ámbito de aplicación posible del derecho de propiedad privada o de la libertad económica de los particulares, respectivamente; al mismo tiempo que se atribuye al Estado la titularidad exclusiva sobre tales bienes o la facultad también exclusiva de realizar dichas actividades.

Este primer elemento introduciría, pues, a la nacionalización dentro de la primera categoría de técnicas de intervención que señalamos al examinarlas desde la perspectiva del Estado, es decir, aquellas a través de las cuales éste interviene *por vía general* en la propiedad privada y/o en la libertad económica; y dentro de éstas, hay que situar a la nacionalización dentro de las que van dirigidas, no a regular el ejercicio de esos derechos, sino a fijar (restringiéndolo) el ámbito de posible aplicación de los mismos. Esto colocaría a la nacionalización dentro de los mecanismos más radicales de intervención estatal.

Concretamente en Venezuela, este primer elemento de la nacionalización estaría constituido:

—En el caso de categorías de *bienes*, por una declaratoria genérica de dominialidad pública, la cual produce justamente el efecto de excluir esos bienes de la apropiabilidad privada y de atribuir al Estado la titularidad exclusiva de los mismos;

—En el caso de sectores de *actividad económica*, por la aplicación de la figura de la reserva, prevista en el artículo 97 de la Constitución, y a través de la cual el Estado puede llegar a excluir sectores enteros de actividad de la posibilidad de ser explotados por los particulares, reservándose para sí la posibilidad exclusiva de hacerlo.

Parece innecesario insistir en que cualquiera de estas dos medidas —además de generar esa consecuencia de alcance general— produce un efecto suplemen-

tario de privación, respecto de quienes ya eran propietarios de bienes de la categoría excluida o de quienes venían realizando una actividad dentro del sector reservado, en sus casos. Sin embargo, en ninguno de los casos parece ser procedente la indemnización por el Estado de los daños causados por esta causa y esto, básicamente, porque no se trata de una medida con destinatarios precisos e identificables, sino que afecta a una colectividad indeterminada de sujetos.

2. Transferencia forzosa al Estado de ciertos otros bienes y derechos relacionados con los bienes o actividades objeto de la exclusión, transferencia justificada en el hecho de que se trata de bienes, instalaciones u otros derechos que habían sido destinados, por los particulares afectados, a la utilización o explotación de aquéllos, respectivamente; no se trata, pues, de los bienes que son objeto principal y directo de la medida de nacionalización, sino de otros bienes accesorios a aquéllos.

Este segundo elemento de la nacionalización encontraría su justificación en consideraciones de orden práctico; con la declaratoria genérica que excluye un tipo de bienes o de actividades de la esfera jurídica de los particulares, el Estado ya tiene la posibilidad teórica de lograr el dominio total que pretende sobre aquéllos; pero ese dominio puede ser logrado más fácil y efectivamente en la práctica si, al mismo tiempo, el Estado se hace propietario de los medios materiales que ya venían siendo empleados por los particulares en la utilización de aquellos bienes o en la explotación de aquellos sectores.

Ahora bien, este segundo elemento constitutivo de la nacionalización conduciría a colocarla dentro de una categoría diferente de técnicas de intervención estatal: la de aquellas dirigidas a producir una *afección particularizada* en determinados individuos concretos. En efecto, esta transferencia forzosa no se refiere a una categoría genérica de bienes que, por tanto, no tienen que ser posteriormente identificados individualmente (como es el caso del primer elemento de la nacionalización, cuando ésta se refiere a bienes), sino a bienes accesorios a los bienes o actividades "nacionalizados" y que normalmente serán muy disímiles entre sí y de muy diversa naturaleza; lo único que tienen en común es el haber sido destinados a la utilización o explotación de los bienes o actividades que son el objeto principal y directo de la medida.

De allí que tengan que ser individualizados posteriormente, para que se pueda saber cuáles son, con precisión, los concretos bienes o derechos accesorios cuya titularidad pasará al Estado. Por consiguiente, esta transferencia forzosa se hará, normalmente, a través de la figura de la expropiación, ya sea que ésta recaiga directamente sobre los bienes accesorios que el Estado va a adquirir, ya sea que se decida a adquirir esos bienes por conjuntos, a través del recurso de expropiar empresas enteras ya constituidas.

En todo caso, se tratará de actuaciones individuales de la Administración, que producen perjuicios particularizados, por lo que surge necesariamente a cargo del Estado la obligación de indemnizarlos. Es decir que, de acuerdo con lo expuesto, la indemnizabilidad en la nacionalización surgiría, no de su primer elemento constitutivo (su figura central, que es la exclusión genérica), sino de este segundo elemento constitutivo y que tiene más bien una importancia secundaria.

Sin embargo, hay que insistir en que, de acuerdo con la hipótesis que nos ha servido de punto de partida, ambos elementos son esenciales a la figura de la nacionalización como mecanismo concreto de incidencia estatal en los derechos patrimoniales analizados. En caso de que se diera uno solo de ellos, no se estaría en presencia de una verdadera nacionalización, sino de una simple medida de reserva o de una simple declaratoria de dominialidad pública, por un lado, o de una simple expropiación, por el otro. Por lo demás, es necesario señalar que esta hipótesis de partida no ha sido una postura original y gratuitamente adoptada en el marco de nuestro seminario, sino que corresponde a una forma de concebir la nacionalización, sustentada por algunos autores, con base en ciertas experiencias nacionales concretas (entre ellas la venezolana, como veremos en su oportunidad).³³

Pero ocurre que esa no es una conceptualización de la nacionalización que se pueda aceptar sin más discusión. Dentro de las numerosas medidas que se han producido en el mundo y a los cuales se les considera casos de nacionalización, muchísimas no responden a la concepción que acabamos de exponer, ya sea porque les falta uno de los dos elementos considerados esenciales por ella, ya sea incluso porque se trata de cosas radicalmente distintas.

En esos casos, evidentemente, los efectos que esas medidas produzcan respecto de la propiedad privada y de la libertad económica serán muy diversos a los que acabamos de señalar.

¿Qué es, entonces, la nacionalización? ¿Existe realmente una figura jurídica autónoma, con perfiles propios, que puede identificarse con ese nombre? A estas interrogantes habrá que tratar de responder previamente para poder llegar a conclusiones más seguras en relación con la problemática específica que nos ocupa.

33. Se trata, al menos en lo esencial, de la concepción defendida, entre otros, por Vincenzo Spagnuolo Vigorita ("Nazionalizzazione", en el *Novissimo Digesto Italiano*, UTET, Torino, 1965, Vol. XI, pp. 142-150), Luis Beltrán Guerra ("Algunas consideraciones sobre el proyecto de Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos", *Revista de la Facultad de Derecho de la UCAB*, N° 20, Caracas, 1975, pp. 183 y ss.) y Allan R. Brewer-Carías: *ob. cit.*, pp. 124-126.

II. LA NACIONALIZACION, ¿FIGURA JURIDICA AUTONOMA?

Como es frecuente en el campo del Derecho, el surgimiento de la figura que se puede llamar de nacionalización no se dio de una manera clara, sistemática y consciente, sino que se fue produciendo a lo largo de un proceso, con la aplicación en diferentes ordenamientos jurídicos nacionales de ciertas medidas, no siempre coincidentes, sin que hubiera al principio mayor interés en catalogarlas teóricamente. Es luego cuando los intérpretes comienzan a interesarse por esas medidas, aparentemente novedosas y "extrañas" al Derecho tradicional, llegando generalmente a la conclusión de que se trata de una figura nueva, con vida propia y digna de ser estudiada y clasificada en relación con los esquemas jurídicos conocidos.

Hace apenas medio siglo que recibieron consagración positiva las primeras de esas medidas, que luego retrospectivamente serán consideradas como los primeros actos de nacionalización. Concretamente es la Unión Soviética, a poco de su nacimiento, quien pone en práctica de manera sistemática una serie de medidas tendientes a eliminar tanto la libre iniciativa de los particulares como principio básico del sistema económico que se propone instaurar, como la propiedad privada sobre los medios de producción; dicho sea de paso, estas medidas, en su momento, son consideradas ajurídicas en el resto de países.

Años después, terminada la Segunda Guerra Mundial, los países de Europa oriental que instauran regímenes socialistas adoptan medidas similares a las soviéticas, también con carácter general y sistemático aunque, a veces, de manera menos radical. Pero, en esa misma postguerra, incluso países del mundo capitalista (Francia y Gran Bretaña, especialmente), viven también experiencias nacionalizadoras, aunque con fines menos revolucionarios: dentro de la preocupación general por la reconstrucción de sus economías en ruinas, pero sin la voluntad de producir un cambio de sistema, el Estado asume un número importante de sectores y empresas claves, hasta ese momento en manos privadas.

Posteriormente se han producido esporádicamente fenómenos similares: nacionalizaciones generalizadas en otros países que han evolucionado hacia el socialismo y nacionalizaciones selectivas en otros países capitalistas. Pero las manifestaciones más recientes se han dado sobre todo en países del llamado Tercer Mundo, en donde importantes sectores económicos estaban siendo manejados por empresas extranjeras; aquí, la nacionalización ha consistido fundamentalmente en el desplazamiento del capital extranjero a través de la asunción de dichas empresas por parte del Estado.

Lo anterior no es más que una visión simplificada de la realidad; no se han señalado más que las principales tendencias de las numerosísimas acciones

que se han producido en el mundo y que han sido catalogadas como nacionalizaciones.³⁴ Pero esto puede bastar para entender que esas acciones o medidas son a veces muy diferentes unas de otras; que bajo el nombre genérico de nacionalización se engloban medidas con supuestos, características y fines —políticos y económicos— muy diversos. Lo que a su vez explica el que, desde el punto de vista jurídico, las figuras utilizadas sean también muy disímiles.

De allí que la caracterización jurídica de la nacionalización no sea nada fácil de hacer. Se han producido numerosos estudios doctrinales al respecto. Pero se trata siempre de estudios de alcance relativo, que se limitan a analizar —aun cuando a veces, muy profundamente— la experiencia vivida en un ordenamiento jurídico concreto. Son, por tanto, poco generalizables.

A pesar de eso, generalmente se parte de la idea de que sí existe una institución jurídica que es la nacionalización, con una significación única y constante, que está por encima de las diferencias con que se manifiesta en cada país y en cada caso concreto, diferencias que no serían más que aparentes. La nacionalización sería pues una figura jurídica autónoma, con características y contenido propios, que la diferencian de otras figuras similares; en este sentido, son frecuentes los intentos doctrinales por distinguir la nacionalización de las figuras tradicionales de transferencia forzosa de la propiedad privada al Estado, particularmente de la expropiación;³⁵ o las distinciones entre nacionalización y otras formas de gestión económica por parte del Estado.³⁶

Trataremos entonces de examinar cuáles son las diferentes manifestaciones con que se ha presentado la llamada nacionalización, para ver si es posible obtener un concepto único de ésta en tanto que figura jurídica autónoma. Sólo así podría hablarse luego con precisión de cómo y en qué medida afecta la nacionalización a esos dos derechos fundamentales para el sistema neoliberal que son la propiedad privada y la libertad económica.

1º *Los intentos conceptualizadores y sus dificultades*

Generalmente se trata de tipificar a la nacionalización en tanto que figura jurídica especial y autónoma, a través de una serie de características que le serían

34. Referencias históricas más detalladas son expuestas, entre otros, por Katzarov: *ob. cit.*, pp. 45-165; ver también la obra colectiva *Les nationalisations en France et à l'étranger*, bajo la dirección de Henri Puget, Ed. Sirey, París, 1958. Datos más recientes, en Eduardo Novoa Monreal: *Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la Ley Internacional*, F.C.E., México, 1974, pp. 33-40.

35. V. Katzarov: *ob. cit.*, pp. 264 y ss.; Novoa Monreal: *ob. cit.*, pp. 44-49.

36. Por ejemplo, la diferencia entre nacionalización y estatización que trae, entre otros, Katzarov: *ob. cit.*, pp. 274 y ss.; o la distinción entre empresas nacionalizadas y otras empresas públicas, que parece rechazar Jean Rivero: *Droit administratif*. Ed. Dalloz, París, 1965, pp. 421 y ss.

propias, características que serían otros tantos elementos diferenciadores respecto de ciertas figuras jurídicas cercanas. A veces se pone énfasis en algunos de esos elementos más que en otros; pero a la hora de intentar distinguir a la nacionalización de otras figuras con las cuales podría confundirse, se recurre incluso a los más secundarios, a aquellos sobre los cuales no se ha fundamentado previamente la definición.³⁷

Lo esencial de esos elementos se refieren a uno de los siguientes aspectos:

1. *Transferencia forzosa* al Estado de ciertos bienes o categorías de bienes: se afirma que la nacionalización persigue siempre ese objetivo y que, en ese sentido, constituye un nuevo mecanismo de transferencia forzosa, al lado de los ya conocidos, como la expropiación, la confiscación, la requisa, etc.

2. Opera respecto de determinado *tipo de objetos*: se dice que una de las particularidades que distinguen la nacionalización de otras formas de transmisión forzosa de la propiedad consiste en que ella se da sobre ciertos objetos propios, sobre los cuales no operan aquéllas (por ejemplo, sobre categorías de bienes y no sobre bienes determinados, como es el caso de la expropiación).

3. Produce ciertos *efectos* que sólo ella puede producir: según esto, las consecuencias que se dan respecto de los bienes o actividades objeto de la medida y con relación al titular afectado, contribuyen también a distinguir la nacionalización de otras figuras cercanas. Por ejemplo, indemnización exigua, que la distingue de la expropiación; apropiación de bienes, que la distingue de la figura de la reserva, en la que aquello no se da; efectos de carácter general (sobre todo una categoría de bienes o de actividades), que excluyen a todos los particulares de la posibilidad de apropiarlos o ejercerlas, respectivamente, lo que la distingue de medidas con alcance individual y no excluyente, como expropiaciones o exclusiones genéricas pero no totales...

4. Obedece a *imperativos o inspiraciones* especiales y propios: en efecto, se afirma también que los móviles en que se basan las nacionalizaciones son muy diferentes de los que inspiran a otras figuras vecinas. En este sentido, se suele sostener que persiguen una finalidad de transformación radical de la sociedad que no perseguiría ninguna de las técnicas tradicionales a las que se asemeja.

Sin embargo, los ejemplos que se citan de nacionalización no presentan siempre esos elementos; o, en todo caso, no siempre con las características que hemos indicado. Al contrario, esas experiencias concretas presentan una gran variedad en cuanto a los objetos sobre los cuales recaen, los efectos que producen, los mecanismos que se emplean y hasta en los móviles que las inspiran.

37. Ver una serie de definiciones doctrinales de nacionalización, en Novoa Monreal: *ob. cit.*, pp. 49 y ss.

Las características que asumen muchas de ellas son, a veces, totalmente opuestas a las que presentan otras. En muchos casos, es bastante difícil establecer (como se pretende) una diferencia evidente entre ellos y otras figuras jurídicas tradicionales, como la expropiación o la confiscación.

En definitiva, es legítimo dudar del carácter esencial y propio de los elementos que hemos señalado y, consecuentemente, de la existencia de una figura jurídica única, autónoma y diferenciable, que se puede llamar nacionalización. Estas dudas pueden apoyarse, de manera más precisa, en algunos ejemplos concretos que citaremos en relación con esos cuatro elementos que son considerados generalmente como los caracterizadores de la figura jurídica de la nacionalización.

A. *Variación respecto de los mecanismos de transferencia*

Ya hemos dicho cómo se señala que el efecto más inmediato (y esencial) de la nacionalización es el de transferir ciertos bienes o derechos de manos de particulares al Estado. De acuerdo con esta afirmación, dicha transferencia se produce por efecto mismo de la nacionalización, sin necesidad de intervención de otro mecanismo de transmisión forzosa de los ya conocidos. Según esto, el Estado puede —además de expropiar, confiscar, comprar... , ciertos derechos— nacionalizarlos.

a. Sin embargo, en muchos casos de nacionalización, se ha utilizado expresa y conscientemente el mecanismo de la *expropiación* para la adquisición de los bienes sobre los cuales aquélla iba a recaer. Es el caso de la mayoría de las nacionalizaciones francesas, que se han concretizado en expropiaciones de empresas;³⁸ también es el caso de la mayoría de las nacionalizaciones mexicanas, como las del petróleo y de las redes ferroviarias,³⁹ para no citar más que esos conocidos ejemplos.⁴⁰

Igualmente, en las llamadas nacionalizaciones en Venezuela, como veremos, se ha utilizado reiteradamente la figura de la expropiación, por previsión expresa de los textos legales respectivos.

38. Ver Katzarov: *ob. cit.*, pp. 73 a 75. También Jean Rivero: *ob. cit.*, p. 422, quien llega incluso a afirmar (no se olvide que habla de Francia) que la naturaleza de la operación de nacionalización es la de una *expropiación*, aunque haga luego algunas diferencias con la *expropiación tradicional* (que no invalidan la semejanza, sobre todo si se piensa en la evolución reciente, enriquecedora y diversificadora, de la expropiación).

39. Katzarov (*ob. cit.*, pp. 60 y 61), quien pretende a toda costa distinguir nacionalización de expropiación, admite sin embargo que "exteriormente esas medidas revisten el aspecto de una expropiación del tipo clásico".

40. No disponiéndose de los textos legales originales, no es fácil a veces deducir de los comentarios de autores cuál ha sido el mecanismo concreto que se ha utilizado en muchos ejemplos que se citan. Hemos utilizado aquí sólo aquellos sobre los que no cabe dudas al respecto.

b. Aun cuando también se pretende diferenciar la nacionalización de la *confiscación*, muchas veces se ha recurrido a este mecanismo para nacionalizar. Además del conocido caso de las fábricas Renault en Francia,⁴¹ deben citarse aquí muchas nacionalizaciones realizadas en Europa oriental después de la Segunda Guerra Mundial en que se confiscaron los bienes de nazis y de colaboracionistas.⁴²

c. Además de esas formas coercitivas de transmisión de la propiedad, también se ha utilizado en muchos países la adquisición por simple *compraventa*.

De esta manera, por ejemplo, adquirió el Estado británico las acciones de la empresa del Bank of England.⁴³ De esta manera también se han producido en Venezuela lo que en otros países se considerarían "nacionalizaciones de empresas".⁴⁴ Incluso, a veces se "nacionaliza" sin que el Estado adquiera la totalidad de la empresa en cuestión, sino un porcentaje decisivo de sus acciones.⁴⁵

d. Pero, aparte de esos ejemplos, ¿no podría decirse que existe un mecanismo de transferencia con características propias, que sería la nacionalización propiamente dicha, cuya utilización se daría fuera de esos casos señalados, los cuales serían más bien excepcionales? En verdad, a veces sucede que no se utilizan esos medios tradicionales, sino que es la propia Constitución o una ley quien opera la transferencia; ésta se da *ope legis*, sin necesidad de más acto. Pero no creemos que por esto haya que identificar nacionalización con transferencia en virtud de ley; esta última no es más que otro de los mecanismos que pueden o no utilizarse dentro de un proceso de nacionalización.

En definitiva, no parece que pueda hablarse de nacionalización como otro mecanismo de transferencia de la propiedad, al lado de la expropiación, la confiscación, la transferencia *ope legis*. . . Si hay relaciones entre éstas y aquélla, son de otro tipo,⁴⁶ como señalaremos más adelante. Es más, parece que la

41. Ver Katzarov (*ob. cit.*, p. 73), quien insiste en que a pesar de las apariencias, no deben considerarse éste y otros casos como de confiscación (pp. 270 y ss.). Pero lo cierto es que, aunque puedan presentar algunas diferencias desde otros aspectos, en lo que se refiere al acto mismo de transferencia, se trata de verdaderas confiscaciones.

42. Katzarov cita, entre otros, los casos de Polonia (p. 86) y de la República Popular Alemana (p. 94).

43. Ver Katzarov: *ob. cit.*, p. 80.

44. Muchas empresas hoy totalmente públicas han llegado a serlo por haber comprado el Estado las acciones que estaban originalmente en manos de particulares.

45. Es el caso citado por Rivero (*ob. cit.*, p. 434) de las nacionalizaciones francesas sobre los ferrocarriles y la construcción aeronáutica, en 1936 y 1937.

46. El mismo Novoa Monreal (*ob. cit.*, p. 51) advierte, por ejemplo, que "los anglosajones, especialmente, resisten el uso del término nacionalización y, generalmente, para referirse a ella, la nombran como expropiación si va seguida de pago de indemnización o como confiscación si no hay indemnización o si ésta es insuficiente".

misma transferencia de bienes pudiera cuestionarse como esencial a la nacionalización, pues se señalan casos en que puede nacionalizarse sin que se transfieran bienes al Estado.⁴⁷

B. *Variedad respecto de los objetos sobre los cuales recae*

También se suele tipificar a la nacionalización como figura jurídica específica en función del objeto sobre el cual puede recaer. Así, por ejemplo, algunos autores distinguen la nacionalización de la expropiación porque ésta se realiza sobre bienes inmuebles, mientras que aquélla recae sobre empresas determinadas.⁴⁸ Para otros, en cambio, la diferencia entre ambas figuras radica en que la expropiación recae sobre objetos individualmente determinados, mientras que la nacionalización, sobre categorías genéricas de objetos.⁴⁹

Estas divergencias (entre otras que podrían citarse) se explican perfectamente porque esos autores, haciendo afirmaciones sobre la nacionalización en general, realmente se están refiriendo sólo a algunos casos de ella. En realidad, los ejemplos que se citan de nacionalizaciones muestran una diversidad de objetos posibles.

a. En algunos casos, las nacionalizaciones se han dado sobre algunas *empresas concretas*, perfectamente individualizadas, que venían operando en manos privadas y que fueron asumidas por el Estado para seguir funcionando como tales.

En estos casos, por una parte, el objeto sobre el cual recae la medida es la empresa entendida como una *universitas iuris et rei*, es decir, como unidad de producción con todos los bienes y derechos que la componen y las obligaciones que les son correlativas. Y, por otra parte, se trata sólo de una o algunas empresas de un sector determinado, sin que se afecten las otras empresas que operen en el mismo sector, las cuales continúan funcionando en manos de sus propietarios particulares.

Medidas de este tipo fueron las que se produjeron mayoritariamente en los países europeos occidentales después de la Segunda Guerra Mundial,⁵⁰ aunque también se han dado posteriormente en muchos países en vías de desarrollo.⁵¹

47. Ver Katzarov: *ob. cit.*, p. 263.

48. Entre otros, Rivero: *ob. cit.*, p. 422; en el mismo sentido, aunque más matizado, Katzarov: *ob. cit.*, p. 265.

49. Dentro de esta orientación, Brewer-Carías (*ob. cit.*, pp. 125 y 126) afirma que la nacionalización se distingue de la expropiación de empresas (considerada como nacionalización por los autores que acabamos de citar) por ser ésta de carácter individual y aquélla de carácter general.

50. Ver en Katzarov: *ob. cit.*, algunos ejemplos en Francia (pp. 73-75), Gran Bretaña (pp. 76-80), Austria (p. 97), entre otros.

51. Entre otros, ver algunos ejemplos comentados por Katzarov en Argentina (p. 96), Egipto e India (p. 98), etc.

b. En otras oportunidades, la medida tiene un alcance general sobre toda una *rama de actividad económica*. Es cierto que, generalmente, aquélla se concretiza en empresas determinadas (cada una de las que operen en la rama en cuestión); pero se puede decir que en este caso se ha nacionalizado, no a empresas, sino a un sector de actividad, pues la medida no sólo alcanza a las empresas ya instaladas sino a todos los particulares en general, pues ya no podrán actuar en ese sector.

Ejemplos de este tipo se han dado, sobre todo en países que buscan una transformación total del sistema, para lo cual sectores íntegros deben ser excluidos de la explotación capitalista privada.⁵² Pero también se han producido en la órbita capitalista, sin que haya habido intención de transformar radicalmente el sistema imperante, sino sólo de realizar algunos reajustes.⁵³

Por otra parte, no necesariamente la "nacionalización de sectores económicos" conlleva siempre una nacionalización de empresas; el Estado puede asumir el control de la rama en cuestión sin adquirir las empresas que laboraban en ella, como ha sucedido en Venezuela, por ejemplo, en el caso de las industrias del hierro y de los hidrocarburos, en que lo adquirido por el Estado fueron los derechos que tenían las empresas concesionarias sobre los bienes afectos a las concesiones, y no las empresas mismas; en estos casos, las empresas originales pueden sobrevivir en manos privadas y continuar funcionando aunque, claro está, no en las actividades objeto de la medida de nacionalización.

c. Finalmente, se señalan casos en que la nacionalización no recae sobre empresas o ramas de actividad, sino sobre *categorías de bienes*. En los casos anteriores se afectaba principalmente la libertad económica; en este caso, lo que se afecta más directamente es la propiedad privada: el Estado se hace titular exclusivo sobre esa categoría de bienes.

En donde más se ha aplicado este tipo es en los países socialistas, refiriéndose las medidas a categorías de bienes que constituyen medios de producción y cuya propiedad, por tanto, no pueden estar en manos privadas.⁵⁴ En otros países, el problema se plantea más que nada en relación con ciertas categorías de bienes en torno a los cuales existe una problemática acentuada (tierras agrícolas, tierras

52. Ver en Katzarov, *cit.* pp. 84 y ss., los casos de Checoslovaquia, Bulgaria, Rumanía, aunque a veces allí el Estado no ha asumido la totalidad de las empresas de los sectores afectados sino sólo las principales, lo que le asegura el control efectivo sobre dichos sectores.

53. Ver en Katzarov, algunos casos en Francia (pp. 73 y 75), Gran Bretaña (pp. 76-80), Austria (p. 97); estos casos son allí menos numerosos que los de nacionalizaciones de empresas.

54. Ver los casos citados por Katzarov, en la Unión Soviética (p. 139) y en otros países de Europa oriental (pp. 144 y ss.).

urbanas, las aguas y otros recursos naturales...), la cual se piensa solucionar con la conversión del Estado en único propietario de los mismos.

En conclusión, no es posible, tampoco por esta vía, hacer una caracterización jurídica terminante de la nacionalización como figura específica.

C. *Variedad en cuanto a los efectos que puede producir*

También se ha señalado que la nacionalización conlleva ciertos efectos típicos que sólo ella produce, por lo que por esta vía puede diferenciársela de otras figuras cercanas. Esta idea, común a muchos autores, se diversifica al ser concretizada: al enunciar cuáles son esos efectos propios y típicos de la nacionalización, se señalan cosas muy diferentes según de quien venga la afirmación. Y quizá todos tengan razón en parte, pues en este punto también los ejemplos que se citan de nacionalización presentan gran variedad.

a. En cuanto a los *efectos inmediatos*, hay que recordar, en primer lugar, la polémica que se plantea sobre si es de la esencia o no de la nacionalización, la transferencia al Estado de ciertas propiedades. Esto es importante, porque de ello depende el que un efecto inmediato de la nacionalización sea siempre el de afectar el derecho de propiedad. Como se ha visto, se señalan posibles casos de nacionalización en que no se afecta a la propiedad; por ejemplo, que se nacionalice el crédito —entendiendo esto como dirección y gestión de esa rama por el Estado en interés de la nación— sin que se nacionalicen los bancos;⁵⁵ o que el Estado monopolice una actividad “sin interesarse en la suerte y en el activo de las empresas existentes, que deben ser liquidadas”:⁵⁶ O sea que, en definitiva, la nacionalización puede o no producir como efecto el que se transfieran forzosamente al Estado bienes pertenecientes a particulares.

Aún más, en el caso de que sí haya transferencia de bienes y que, por tanto, se afecte el derecho de propiedad, esto puede darse de varias maneras que afectan en mayor o menor grado a tal derecho. Así, por ejemplo, no produce el mismo efecto una nacionalización de una categoría de bienes (en que se afecta no sólo a los derechos de propiedad individuales de quienes eran propietarios de bienes de esa categoría, sino también al derecho de propiedad como institución, que se ve restringido en cuanto a su posible ámbito de aplicación), que una nacionalización que afecta sólo a una empresa determinada o a unas pocas (en que se afecta parcialmente la propiedad de los titulares de esas em-

55. Ejemplo señalado por M. Bye, citado por Katzarov: *ob. cit.*, p. 263, nota 57.

56. Ejemplo señalado por Katzarov: *ob. cit.*, p. 264. Un caso similar en Venezuela sería el de que el Estado aplique la figura de la reserva respecto de un sector de actividad, sin que se apropie de los bienes o de las empresas que operaban en él, como pasó con la llamada nacionalización del gas.

presas; pero estos mismos podrían seguir teniendo otras empresas, y, además, los otros propietarios de empresas similares no se ven afectados).

Algo similar puede decirse en el caso de que lo afectado esencialmente sea la libertad económica. Los efectos que sobre ella produce la medida nacionalizadora pueden ser diversos. En algunos casos, el grado de afección puede ser muy pronunciado, como cuando la nacionalización produce por efecto el acordar al Estado el monopolio del ejercicio de cierta rama de actividad. Incluso en este caso extremo, el efecto puede ser variable: a veces el monopolio es total y excluye toda posibilidad a los particulares;⁵⁷ pero puede tratarse sólo de un monopolio parcial, referido a las actividades esenciales de la rama;⁵⁸ o incluso puede suceder que, aunque de manera muy restringida, los particulares intervengan en la actividad nacionalizada, a través de concesiones o de empresas mixtas. Pero la afección puede ser mucho menor, como en todos los casos en que se nacionaliza sólo algunas empresas de la rama, permitiéndose a las otras en manos privadas continuar su operación.

b. En cuanto a los *efectos ulteriores*, es decir, en cuanto al régimen jurídico aplicable a los bienes o empresas nacionalizados, también se da una gran diversidad de soluciones. Así, por ejemplo, cuando la nacionalización versa sobre una categoría de bienes cuya titularidad es atribuida al Estado, generalmente se piensa que esto implica una transformación del régimen de propiedad que va a aplicarse a dichos bienes, que será ahora un régimen jurídico común a los bienes nacionalizados.

Sin embargo, en la práctica no existe sólo esa posibilidad; se puede dar el caso, por ejemplo, de que esos bienes sean simplemente incluidos dentro del dominio público, pero con la posibilidad alternativa de que sean destinados sólo al uso privativo del Estado o al uso público; o que, por el contrario, puedan ser objeto de concesiones de uso privativo a los particulares. Pero incluso la nacionalización puede ser aún más simbólica que efectiva, como el caso de las tierras y las aguas en México: la Constitución de 1917 atribuyó la propiedad originaria de ellas a la Nación, pero eso no implicaba que ésta no pueda (como, de hecho, lo hace, como regla general) transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada.⁵⁹

57. Dentro de los muchos ejemplos que se han dado, se puede señalar a la nacionalización británica de la industria carbonífera en 1946 (Katzarov, *ob. cit.*, pp. 76 y 77), en que la ley respectiva decía expresamente "...con exclusión de cualquier otra persona...").

58. Aquí puede citarse otra nacionalización británica: la de los transportes ferroviarios, de 1947, en que el Estado no tomó a su cargo más que los medios de transporte a grandes distancias, pero los otros podían seguir en manos privadas (Katzarov, *ob. cit.*, p. 77).

59. Ver Katzarov, *ob. cit.*, p. 58 y ss.

En definitiva, sólo tendría sentido hablar de un régimen específico de los bienes nacionalizados en países en que se consagran regímenes diferenciados de propiedad, tal como se hace en muchos países socialistas.⁶⁰

En el caso de que la nacionalización se dé sobre actividades económicas, este problema se plantea, sobre todo, en relación al régimen de las unidades económicas que van a gestionar las actividades nacionalizadas. En este sentido, se suele hablar también de un régimen jurídico peculiar y propio de las empresas nacionalizadas, que sería distinto del aplicable a otras formas de gestión económica estatal. Pero en realidad, ni la problemática jurídica de las empresas nacionalizadas es diferente de la problemática de las empresas públicas en general,⁶¹ ni las unidades económicas encargadas de las actividades nacionalizadas asumen una forma única; al contrario, las diversas fórmulas pueden ir desde la conservación de la forma externa que tenían las empresas afectadas,⁶² hasta la liquidación de éstas y creación de nuevos organismos con una reestructuración total del sector,⁶³ pasando por múltiples soluciones intermedias.⁶⁴

c. Por último, una breve observación con respecto a un posible efecto de la nacionalización: la *obligación de indemnizar* a los particulares perjudicados por la medida.

Esta suele ser presentada como otro elemento (aunque secundario) de diferenciación entre nacionalización y otras figuras jurídicas parecidas: con la

-
60. Ver Katzarov, *ob. cit.*, pp. 226 y ss., donde habla de diferentes categorías de propiedad, incluyendo diferenciaciones entre propiedad del Estado y otras formas de propiedad colectiva. Sin embargo, incluso en los países en que se hace esa diferenciación, ésta no parece ser siempre muy efectiva; en este sentido, el mismo Katzarov, *ob. cit.*, p. 244, admite que, a pesar de las declaraciones formales de algunos países, "la nacionalización como medio de transformar la propiedad privada en propiedad «colectiva», «socialista» o «popular», no logra generalmente sino transformar la propiedad privada en propiedad del Estado".
 61. En Francia, donde la idea de la distinción fue muy generalizada, ya Rivero (*ob. cit.*, p. 421) señala al respecto que, pasado el furor de las nacionalizaciones en ese país, se ha comprendido que las empresas nacionalizadas no forman una categoría diferente a la de las empresas públicas: "...les problèmes qu'elles posent sont identiques à ceux des entreprises créés directement, et reçoivent les mêmes solutions".
 62. Ejemplos: el Bank of England, los bancos y los transportes aéreos en Francia, etc.
 63. Por ejemplo, el caso de los combustibles minerales en Francia, para cuya explotación "nacionalizada", se creó una serie de organismos nuevos, con composición, estructura y naturaleza jurídica nuevas: un "establecimiento público nacional" (Les Charbonnages de France), además de otro establecimiento público en cada uno de los yacimientos a explotar (Houillères).
 64. Una de esas fórmulas intermedias se dio en el caso del hierro y el acero en Gran Bretaña: las empresas existentes fueron asumidas por el Estado a través de la adquisición de las acciones de aquéllas, manteniéndose sin más cambio; pero, además, se creó un nuevo organismo de Derecho Público (The Iron and Steel Corporation of Great Britain) para dirigir, coordinar y controlar a aquéllas. Esta diversidad de fórmulas es analizada por Katzarov en un capítulo especial, pp. 299 y ss.

confiscación, pues en ésta, por definición, no hay indemnización; con la expropiación, pues en ésta la indemnización debe ser "justa" (es decir, que subsane íntegramente el daño causado), mientras que en la nacionalización generalmente su monto es mucho menor. Esta forma de ver las cosas adolece del error de perspectiva que hemos señalado y que consiste en tratar de colocar siempre a la nacionalización en el mismo nivel que los mecanismos de transferencia forzosa de propiedad al Estado, para luego diferenciarla de éstos.

Además, no concuerda con la realidad, pues el problema de la indemnización ha recibido soluciones muy diversas según los casos: países en que la Constitución efectivamente distingue nacionalización de expropiación y prevé una indemnización menor en el primer caso; países en que se consagran las dos figuras, ambas con indemnización pero sin precisar nada sobre su monto o modo de calcularlo; países en que se permite expropiar sin indemnización o en que ésta puede ser calculada de diferentes formas según los casos; nacionalizaciones que han sido indemnizadas a precios elevadísimos (aunque esto es menos frecuente), otras con un monto irrisorio, otras sin indemnización alguna, etc.⁶⁵

En definitiva, no parece adecuado a la realidad el caracterizar jurídicamente a la nacionalización de acuerdo con un específico tipo de efectos que supuestamente ella produce. En particular, es difícil hablar de un régimen jurídico común de los bienes nacionalizados, como categoría de bienes específica, dentro de las formas de apropiación pública; o de régimen jurídico de las empresas nacionalizadas, como categoría diferente de las demás formas de gestión económica estatal. Cuando mucho, tal cosa podrá existir en algunos ordenamientos jurídicos precisos que hayan consagrado expresamente esa distinción, lo cual no es el caso más frecuente.

D. *Diversidad en cuanto a los móviles*

Por último, se afirma también que la nacionalización obedece a móviles y objetivos muy especiales —generalmente, de un orden muy elevado— que son los que en definitiva, le dan coherencia y sentido a todo el régimen jurídico especial aplicable a la nacionalización y justifican los particularismos del mismo. Así, algunos han visto que la inspiración de las nacionalizaciones reside en "una hostilidad respecto del capitalismo";⁶⁶ mientras que otros, haciendo mayor hincapié en aspectos positivos, consideran que "la idea y el motor que las animan son los postulados socialistas, que tienden a establecer la igualdad entre los hom-

65. Ver los diferentes criterios utilizados en la práctica para el problema de la indemnizabilidad, en Katzarov, *ob. cit.*, p. 513 y ss.

66. Rivero, *ob. cit.*, p. 422.

bres y a hacer repartir los bienes por la colectividad de una manera socialmente equitativa para ella".⁶⁷

En definitiva, se piensa que la finalidad esencial de la nacionalización es la de realizar una transformación radical en el sistema, buscándose un cambio del mismo hacia el socialismo. Y ésta sería la razón fundamental para distinguir la expropiación de la nacionalización: aquélla no la inspiran móviles tan poderosos y radicales, sino que persigue objetivos más concretos e inmediatos (adquirir un bien necesario para la realización de una obra pública, por ejemplo): no es, pues, un instrumento de transformación del sistema sino, al contrario, un correctivo necesario para que el sistema vigente pueda seguir funcionando.

Y, efectivamente, un gran número de nacionalizaciones han sido tomadas como medio necesario para lograr una radical y total transformación del sistema político-económico. Esa fue la intención de las nacionalizaciones generalizadas y sistemáticas realizadas, primero, en la URSS y, luego, en todos los países que han evolucionado hacia el socialismo, como instrumento para lograr la abolición de la propiedad y la iniciativa privadas como bases del sistema.

Pero ya se ha señalado que, en países capitalistas que no pretenden dejar de serlo, se han producido también nacionalizaciones. Países con un capitalismo avanzado, como Francia, Gran Bretaña, Italia, Austria, etc., han tenido importantes experiencias nacionalizadoras, frecuentemente dentro de una política global de reconstrucción económica o, más generalmente, encaminada a superar graves crisis en sus economías. Se ha tratado, pues, de medidas parciales, sobre ciertas empresas o sectores económicos, y en ningún caso tendientes a un cambio de sistema.

Algo similar puede decirse de las nacionalizaciones ocurridas en algunos de los llamados países subdesarrollados. En estos casos, la nacionalización reviste generalmente el carácter de un instrumento de lucha contra el neocolonialismo, representado por una dominante inversión de capitales, provenientes de potencias extranjeras, en importantes sectores económicos de esos países. Lo que se plantea con este tipo de nacionalizaciones es desplazar al inversionista extranjero y la asunción por el Estado de esas actividades, como uno de los medios de lograr la independencia económica; en ningún caso se pretende modificar radicalmente el esquema capitalista imperante, aun cuando los fines perseguidos sean —al menos, aparentemente— trascendentales. Incluso, en algunos casos se podría dudar hasta del carácter antiimperialista de tales medidas, como cuando, además de acordarse indemnizaciones francamente generosas, se establecen,

67. Katarov, *ob. cit.*, p. 37, quien añade que "la nacionalización aparece... como situada en las antípodas del capitalismo y del liberalismo, que están fundados sobre la propiedad privada, la iniciativa privada y el interés privado".

entre el país nacionalizador y las empresas extranjeras "afectadas", nuevas formas más sutiles de dependencia.

Pero, además, puede llegar a suceder que una nacionalización no esté inspirada en ninguno de esos elevados móviles políticos, sino en otros de menor relevancia, como es el caso de nacionalizaciones que persiguen esencialmente objetivos fiscales.⁶⁸

Puede concluirse, entonces, que la nacionalización no se inspira siempre en un solo tipo de razones, sino que tiene muchas motivaciones posibles; ⁶⁹ éstas pueden ser de diversa índole e, incluso, no necesariamente siempre de un alto nivel ético y político; en todo caso y salvo las nacionalizaciones de los países socialistas (que parecen pertenecer a una categoría diferente), pocas veces persiguen verdaderos y trascendentales cambios de sistema.

Con todo lo cual, parece perder solidez la afirmación de que la nacionalización puede caracterizarse jurídicamente de manera indubitable, por el tipo de elevadas consideraciones que la motivan; y de que esa es la vía más clara para diferenciarla de la expropiación, cuyos móviles serían de una trascendencia menor.⁷⁰ Sobre todo, si se considera que la expropiación, en tanto que instrumento, no lleva implícito en sí misma un determinado tipo de fines, sino que puede ser utilizada en la consecución de objetivos muy variados; además de los usos tradicionales (como en la construcción de obras públicas), piénsese en su posible utilización como instrumento de una política de ordenación del mercado de suelo urbano o de una política de reforma agraria.⁷¹

2º *¿Concepto único? ¿Medio de limitación de la propiedad?*

Con las consideraciones precedentes, se puede comprender que haya dificultades para caracterizar jurídicamente de manera precisa a la nacionalización. A nivel mundial, ésta se presenta con contornos poco definidos.

68. Ver M. Waline: "Les nationalisations", en *Revue de Droit Social*, N° 3, París, 1945, p. 86 (citado por Katzarov, p. 35, nota 80).

69. Varios autores analizan y sistematizan esa diversidad de motivaciones; entre otros, F. Rodríguez, "Aspectos sociales de la Nacionalización", en *Revista de Administración Pública*, N° 3, Madrid, 1950, pp. 175-184; Manzanedo Mateos, *Expropiaciones urbanísticas*, N° 60, 1969, pp. 53 y 54.

70. Katzarov, *ob. cit.*, pp. 267 y 268, teniendo que admitir que en ambas está presente el interés público, hace una sutil distinción entre el "interés público superior" (que justificaría a la nacionalización) y el "interés público ordinario" (que inspiraría a la expropiación).

71. Manzanedo, Mateos, *ob. cit.*, p. 55, comentando la evolución que ha sufrido la expropiación, desbordando sus moldes clásicos, señala que una de las manifestaciones de ese "ambicioso imperialismo" estriba precisamente en la importante ampliación de sus causas justificativas ("... la causa *expropriandi* por «interés social», que expresa cualquier tipo de interés prevalente al individual, reconocido por Ley" (subrayado nuestro)).

Las medidas concretas a las cuales se les da ese nombre pueden ser tan disímiles que es fácil entender que no se haya logrado una verdadera teoría general de las nacionalizaciones como figura jurídica universal, a pesar de los esfuerzos de algunos autores.⁷² Tampoco puede lograrse un concepto único, válido en todos los casos.

A. *Noción o concepto amplio de nacionalización*

La variedad de las manifestaciones de la nacionalización no posibilita, pues, una definición precisa y sintética de la misma. Aparentemente no existe nada común a todas ellas; ninguno de los elementos que suelen señalarse como propios o típicos de la nacionalización son realmente comunes a los distintos ejemplos concretos: ni las finalidades perseguidas, ni los objetos y los sujetos afectados, ni los mecanismos empleados, ni los efectos producidos...

En realidad, dentro de esa variedad, sólo podemos distinguir un elemento común, que podría plasmarse en el término "desprivatización". En todas estas manifestaciones se percibe un movimiento tendiente a publicizar⁷³ —en diferentes grados, a través de diferentes mecanismos, con diferentes efectos y finalidades— bienes, derechos y actividades de contenido económico que anteriormente se encontraban, exclusiva o preponderantemente, en el ámbito de los particulares.

Este movimiento de desprivatización de derechos y actividades de carácter económico forma parte de una tendencia más global hacia una publicización del Derecho en general o, al menos, hacia una penetración cada vez mayor de elementos públicos o colectivos en el Derecho Privado, hasta hace poco concebido como el reino absoluto de las relaciones meramente individuales.⁷⁴ En todo caso, ese elemento común es muy vago y abstracto como para permitir, a partir

72. En realidad, no son muchos los intentos que, como los de Katzarov o Novoa Monreal, pretendan realizar una teoría general de la nacionalización en lo que tiene de universal. Generalmente, los trabajos doctrinales al respecto se refieren a la experiencia de un solo país; esta vía, aunque con el problema de no producir resultados generalizables, permite una mayor precisión jurídica. La dificultad para el tratamiento abstracto y generalmente universal de la nacionalización se ve en obras como la de Katzarov, en la cual cada afirmación debe ser matizada: en cada característica o elemento analizado, no puede hablarse más que de tendencias más o menos generales, añadiendo luego una larga lista de excepciones producidas en diversos países.

73. No nos atrevemos a emplear un término más preciso para no caer en el otro problema que se plantea de distinguir nacionalización de fenómenos como la colectivización, la estatización, la socialización y hasta la socialificación. Sobre estos puntos, V. M. García-Pelayo, "Sobre los supuestos y consecuencias de la socialización", en *Revista de Administración Pública*, N° 3, Madrid, 1950, pp. 13-27.

74. Entre otros, Katzarov habla de una "socialización del Derecho" (*op. cit.*, pp. 181 y ss.) y García-Pelayo alude a una tendencia global a la colectivización, *loc. cit.*

de él, una caracterización precisa de una figura con contornos y características bien definidas.

Así, intentando lograr un concepto amplio de nacionalización, lo único que se puede lograr es esa idea demasiado general y vaga. Colocados en esta perspectiva, ¿qué decir de la forma y medida en que la nacionalización afecta a los derechos de propiedad y de libertad económica?; en todo caso, no puede ser tampoco algo muy concreto ni preciso. Sólo puede afirmarse que, constituyendo aquéllos lo esencial de los derechos individuales de contenido económico, su alcance y el régimen que les es aplicable no podrán permanecer inmutables ante esta tendencia desprivatizadora; tendrán que adaptarse a las nuevas situaciones del Derecho, y las esferas jurídicas de los particulares se verán afectadas y hasta reducidas consecuencialmente. Pero el análisis de la forma precisa y el alcance exacto de esa afección, no puede ser deducido de esta noción amplia de nacionalización.

B. *Concepto restringido de nacionalización*

Es decir, que sería necesario saber con precisión cómo opera la nacionalización dentro de ese proceso global de desprivatización. Y esto es lo que se afirma generalmente: que existe una acepción restringida o más específica de nacionalización, concebida como una figura jurídica concreta y autónoma cuyo sentido sería el de ser un mecanismo para lograr la desprivatización de bienes, derechos y actividades de contenido económico; y para lograrlo de una manera determinada, con caracteres diferentes a los que pueden tener otros mecanismos parecidos, sobre todo la expropiación.

La nacionalización entendida así, sí puede tener efectos perfectamente identificables y analizables respecto de los derechos de propiedad y de libertad económica. Dichos efectos podrían analizarse en torno a dos aspectos diferentes:

a. La nacionalización como mecanismo de transferencia de derechos, donde podrían estudiarse puntos como: naturaleza del acto que produce la transferencia (disposición constitucional de efectos inmediatos, transferencia *ope legis*, acto de Gobierno, acto administrativo, acto mixto); alcance del mismo (de efectos generales o individuales); objetos sobre los cuales puede recaer (categorías de bienes, bienes particularizados, universalidades, derechos inmateriales); procedencia y modo de calcular la indemnización, etc.

b. La nacionalización como mecanismo de transformación de los derechos u objetos sobre los cuales recae: la nacionalización puede no limitarse a un simple cambio de titulares respecto de unos derechos, sino que puede ir hasta

operar una modificación en la naturaleza, contenido y alcance de tales derechos. Esta modificación puede ser muy radical, como en los casos en que la nacionalización sobre propiedades transforme a éstas en algo diferente de la tradicional propiedad del Estado.⁷⁵ También puede suceder que, tratándose de empresas, las empresas nacionalizadas adquieran un estatuto especial, diferente tanto del de las empresas privadas como del de las demás empresas públicas. En todo caso, los aspectos a analizar desde este ángulo, no se refieren ya al acto mismo de nacionalización como al régimen jurídico aplicable con posterioridad a ese acto.

Evidentemente, las repercusiones que tendría la nacionalización así considerada respecto de la propiedad y de la libertad económica son mucho más tangibles y claras; y podrían ser analizadas a la luz de las clasificaciones que se hacen de las formas y medios de incidencia del Estado en esos derechos, a que nos referimos en el Capítulo I de este trabajo. Pero esto no podría hacerse válidamente sino dentro del marco de un ordenamiento jurídico nacional determinado.

Efectivamente, por una parte, la nacionalización en su sentido estricto no parece existir como figura autónoma sino en algunos pocos ordenamientos jurídicos que así la han consagrado. Muy pocas Constituciones, en efecto, prevén expresamente la figura de la nacionalización como una institución diferenciada, especialmente de la expropiación, aun cuando a veces también la distinguen de la confiscación, de la socialización, etc.⁷⁶ Por otra parte, en los casos en que está expresamente consagrada, su contenido y características precisas pueden variar mucho de un país a otro.

La situación más generalizada en la realidad parece ser la de que la nacionalización, cuando se da, no se presenta como una figura autónoma y diferente de otras, como la expropiación, declaratoria de dominialidad pública, reserva al Estado de ciertas actividades, etc. Al contrario, entre ellas parecen haber relaciones muy estrechas, pues más bien estas últimas suelen ser usadas dentro de procesos nacionalizadores. Dentro de este orden de ideas, nos parece que la nacionalización no debe ser colocada al mismo nivel de las figuras con las que normalmente se la compara, con el fin de diferenciarlas. Ella parece ser más bien una institución de tipo complejo, dentro de la cual podrían tener lugar (de manera variable, según los casos) algunas o todas esas figuras jurídicas y aún otras más.

75. Esa posibilidad existe teóricamente, aun cuando en la práctica sea difícil conseguir verdaderos ejemplos de este tipo de transformación, a lo cual se hizo alusión en la nota N° 60.

76. V. Katzarov, *op. cit.*, pp. 254 y ss.; aun cuando en algunos casos de los allí citados, la distinción no sea tan evidente como afirma el autor.

Para aclarar esta idea, se podría hacer un paralelo entre la nacionalización y la reforma agraria. A pesar de que generalmente se hable de la reforma agraria como de una institución jurídica específica e identificable, su naturaleza, contenido, alcance, etc., son muy diversos según los países y, aun dentro de un mismo país, según las épocas. Pero a nadie se le ocurriría comparar y diferenciar a la reforma agraria de, por ejemplo, la expropiación, pues están situadas en niveles diferentes;⁷⁷ *con fines* de reforma agraria se *puede o no utilizar* la figura de la expropiación, así como otras formas de adquisición. Igualmente, tampoco tendría sentido comparar la reforma agraria con la socialización, por ejemplo, porque no son de la misma entidad; una reforma agraria podría o no tener como finalidad socializar la producción agrícola.

Así, pues, como la reforma agraria, la nacionalización sería, más que una figura jurídica específica, una institución compleja, con un alto componente político, que comprendería varios aspectos jurídicos (mecanismos de adquisición de los bienes necesarios para llevar a cabo la política decidida, régimen jurídico aplicable a éstos una vez adquiridos, mecanismos complementarios relativos a la gestión posterior, etc.), variables según los casos, y en función de la opción política adoptada, la cual es también variable.

Por lo que parece que carece de sentido el insistir en comparar en todo caso la nacionalización con otras figuras de transferencia forzosa de derechos.⁷⁸ La razón por la cual se insiste frecuentemente en ello, sobre todo respecto de la expropiación, creemos que está en el deseo de evitar que se apliquen a la nacionalización (nosotros diríamos, a las expropiaciones realizadas en ocasión de una nacionalización) las reglas que rigen la expropiación tradicional, sobre todo en materia de cálculo de la indemnización.⁷⁹ Sin embargo, ese peligro no es tan real o es evitable, especialmente si se toma en cuenta que la institución de la expropiación ha evolucionado hacia esquemas menos rígidos, que no existe en un mismo país un solo tipo de expropiación y que, particularmente

77. En relación con la nacionalización, esta idea la expresa muy bien Novoa Monreal al decir que "...entre ambas (la nacionalización y la expropiación) no media relación de especie a especie dentro de un género común... ni tampoco de género a especie" (*ob. cit.*, p. 52). Sin embargo, en otra parte de su obra, este autor se esfuerza en compararlas como si fueran comparables (pp. 44-49).

78. Salvo en los pocos casos en que, como se ha señalado, se ha consagrado así en un ordenamiento jurídico concreto (ver Katzarov, *op. cit.*, pp. 254 y ss.). Y, aun en esos casos, habría que ver si realmente se trata de una figura de transferencia forzosa diferente a las ya conocidas (especialmente, expropiación y declaratoria genérica de dominialidad pública).

79. Tal preocupación está implícita en las consideraciones de Novoa Monreal, *ob. cit.* El riesgo existe sobre todo en las recientes nacionalizaciones de países en vías de desarrollo, en que se afectan intereses de ciudadanos de las principales potencias mundiales, por los conflictos internacionales que pueden suscitarse.

en lo relativo a la indemnización, el modo de calcularla puede ser muy diverso según los casos.⁸⁰

A guisa de conclusión, habría que decir que quizá nuestra inquietud estaba mal planteada desde el inicio; en lugar de preguntarse por la forma y medida en que la nacionalización afecta o incide en la propiedad privada y/o en la libertad económica, más propio sería formularse la pregunta en relación con los instrumentos o mecanismos jurídicos concretos que, en una decisión política precisa de nacionalización, se hayan adoptado para implementarla.

En todo caso, el problema no puede ser resuelto de una manera abstracta, genérica, apriorística. Para hacerlo, es necesario ubicarse dentro de un determinado ordenamiento jurídico nacional, y a la vista del conjunto de disposiciones jurídicas que se hayan adoptado (cuando sea el caso) para llevar a cabo concretas decisiones de nacionalización.

III. INCIDENCIA DE LA NACIONALIZACION EN LA PROPIEDAD Y LA LIBERTAD ECONOMICA EN VENEZUELA

Vayamos, pues, al Derecho positivo venezolano para ver si en él ha sido consagrada de alguna manera la nacionalización y, en ese caso, cómo ha sido concebida y estructurada.

Teniendo presente el objeto específico de este trabajo y las consideraciones que hemos hecho en los capítulos precedentes, el análisis estará orientado a determinar los siguientes aspectos:

1. Por una parte, si la nacionalización ha sido consagrada como una figura jurídica, específica y diferenciada de otras ya existentes en nuestro Derecho (noción estricta de nacionalización); o si, por el contrario, sólo han sido consagradas medidas de nacionalización sin autonomía jurídica, es decir, decisiones políticas de nacionalizar que deben ser implementadas a través de la utilización de figuras jurídicas preexistentes.
2. En todo caso, cuál es la repercusión de las nacionalizaciones respecto de la propiedad privada y la libertad económica. En particular, se intentará determinar la adecuación o no de nuestra hipótesis de partida en el caso específico de Venezuela. Como se recordará, de acuerdo

80. En las expropiaciones por razones de urbanismo, por ejemplo, algunos países prevén criterios diferenciales para el cálculo de la indemnización, según una serie de consideraciones; lo que conlleva a que, según los casos, el monto acordado esté más o menos alejado de lo que se puede considerar "justa indemnización".

con ella, la nacionalización es, por esencia, una figura jurídica que incide en esos derechos fundamentales de los particulares; y que este mecanismo de intervención estatal es uno de los más radicales, puesto que sus efectos inmediatos serían:

- Exclusión de toda una categoría de bienes de la posibilidad de que sobre ellos existan derechos de propiedad privada, es decir, su exclusión del ámbito de la apropiabilidad privada (declaratoria genérica de dominialidad pública); a lo cual se añade la adquisición por el Estado, no ya de los bienes de esa categoría (que ya habrían sido asumidos por aquella declaratoria), sino de otros bienes que son necesarios para el uso o explotación de aquéllos, los cuales también eran de propiedad privada, pero que no han sido afectados por aquella declaratoria de exclusión genérica; o
- Exclusión de una rama de actividad económica de la posibilidad de ser realizada por los particulares (figura de la reserva estatal de sectores de actividad, del artículo 97 de la Constitución); a lo cual se añade la asunción por el Estado de los bienes e instalaciones con que los particulares afectados venían realizando la actividad en cuestión.

Habrían, pues, dos formas de nacionalización; una sobre bienes y otra sobre actividades económicas. Y en ambos casos, se trataría de una figura compuesta de dos subfiguras: una, de alcance general, que es la exclusión genérica, de una categoría de bienes o de una categoría de actividades, del ámbito jurídico en que pueden actuar los particulares y la asunción correlativa por el Estado de las mismas; y otra, de alcance individual, que sería la privación particularizada de otros bienes y derechos no afectados directamente por aquélla, pero vinculados funcionalmente a la explotación o uso de los bienes o actividades excluidos genéricamente y que el Estado decide adquirirlos también. De acuerdo con los principios sobre indemnizabilidad, los daños producidos por la primera subfigura no causarían obligación de ser indemnizados por el Estado, por tratarse de una medida de alcance general; y sólo serían indemnizables los perjuicios ocasionados por la segunda, por tratarse de privaciones o lesiones sobre derechos particularizados (verdaderos "sacrificios", de acuerdo con lo apuntado en el primer capítulo).

Veamos, pues, si nuestro ordenamiento jurídico ha consagrado de alguna manera a la nacionalización y si ello afecta a la propiedad y a la libertad de la iniciativa privada.

1. *El ordenamiento jurídico-positivo venezolano y la nacionalización*

Debemos comenzar por examinar si nuestro ordenamiento jurídico consagra la nacionalización y, en caso afirmativo, si la consagra como una figura jurídica autónoma y específica.

Lo primero que debe hacerse es acudir al texto constitucional. Si la nacionalización atenta contra algunos derechos fundamentales garantizados por la Constitución, ella debería estar prevista en ese mismo texto.⁸¹ En la Constitución actual, en el capítulo relativo a los "derechos económicos", se garantizan expresamente, entre otros, la propiedad privada y la libertad económica, al mismo tiempo que se prevé la posibilidad genérica de limitarlos, en los términos que ya señalamos, así como las principales figuras jurídicas con que el Estado puede incidir en ellos, como son la regulación por vía normativa, la expropiación, la confiscación, la reserva estatal de actividades económicas, etc.⁸² En cambio, no se menciona para nada a la nacionalización como instrumento para limitar o alterar tales derechos.⁸³

La única mención constitucional expresa del término nacionalización se encuentra en el artículo 136, que fija las competencias del Poder Nacional; allí se señala, entre otras: "...la dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública. La ley podrá establecer la nacionalización de estos servicios públicos de acuerdo con el interés colectivo" (ordinal 17). Parece claro que el constituyente utilizó allí el término nacionalización en el sentido de concentración, en el nivel nacional del Poder Público, de ciertos servicios que, en principio, son de competencia compartida entre los diferentes niveles territoriales de dicho Poder. De hecho, con base en tal disposición constitucional, se ha discutido mucho últimamente sobre la conveniencia de aprobar una "Ley de Nacionalización" de los servicios públicos de salud, cuyo objeto sería justamente el de conferir exclusivamente al Poder Nacional la competencia sobre dichos servicios, retirándole a los niveles estatal y municipal la parte que tienen en ella.

Por lo demás, la única ley venezolana que se autodenomina de nacionalización es la recientemente aprobada en relación con el servicio de aseo urbano

81. En los distintos países, es generalmente la Constitución quien prevé, directa o indirectamente, la nacionalización. Ver Katzarov, *op. cit.*, pp. 254 y ss.

82. Ver Constitución, artículos 96 a 98, respecto de la libertad económica, y 99 a 105, respecto de la propiedad.

83. Las anteriores Constituciones tampoco previeron nunca expresamente nada sobre la nacionalización, a pesar de haberse aprobado varias Constituciones desde que se la conoce en el mundo occidental.

en el Area Metropolitana de Caracas.⁸⁴ La acepción que allí tiene la palabra nacionalización es la misma de la del artículo 136, ordinal 17, de la Constitución, pues la finalidad de dicha ley es la de retirarle a los municipios de la zona en cuestión, la competencia que tenían en la materia y transferirla al Poder Nacional.

Evidentemente, éste no es el sentido de la nacionalización tal como la venimos analizando —a pesar de haber grandes paralelos entre las dos nociones—, es decir, como mecanismo que altera la esfera jurídica de los particulares; mientras que, en este caso, lo que está en juego son las esferas jurídicas de diferentes ramas del mismo Poder Público.

Pero el que la nacionalización —en tanto forma de incidencia del Estado en los derechos subjetivos de contenido económico de los particulares— no aparezca expresamente en la Constitución, no quiere decir necesariamente que esté excluida del ordenamiento jurídico venezolano. Podría estar permitida indirectamente y, en ese caso, corresponde al legislador ordinario aplicarla y fijar su alcance, dentro del marco genérico establecido por la Constitución. Es decir, el legislador podría adoptar medidas nacionalizadoras siempre y cuando, para ello, utilice las vías y los mecanismos constitucionalmente permitidos.

Y en efecto, en los últimos años han sido adoptadas legislativamente varias medidas que, en el lenguaje jurídico corriente e, incluso, en la terminología oficial, han sido catalogadas como de nacionalizaciones. Se trata básicamente de la Ley que reserva al Estado la Industria del Gas Natural,⁸⁵ el Decreto-Ley N° 580 de 1974, por el cual se reserva al Estado la industria de la explotación de mineral de hierro,⁸⁶ y la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos,⁸⁷ llamados corrientemente de nacionalización de las industrias del gas, del hierro y del petróleo, respectivamente. A este grupo debe añadirse, por tener unos objetivos y características similares, la Ley que reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos.⁸⁸

Aun cuando ni en el título ni en el cuerpo de dichos textos se emplee expresamente el término de nacionalización, existe consenso en que se trata de

84. Se trata de la "Ley de Nacionalización y Coordinación de los Servicios de Recolección y Tratamiento para Residuos, Desechos y Desperdicios en el Area Metropolitana de Caracas", en *Gaceta Oficial* N° 31.047, del 17-8-76.

85. Con fecha 26-8-71, en *Gaceta Oficial*, N° 29.594; en adelante, la mencionaremos Ley-Gas.

86. *Gaceta Oficial*, N° 30.577, de 16-12-74; en adelante, Decreto-Hierro.

87. De fecha 29-8-75, en *Gaceta Oficial*, N° 1769, Extraordinario; en adelante, Ley-Hidrocarburos.

88. De fecha 21-6-73, en *Gaceta Oficial*, N° 1591, Extraordinario; en adelante Ley-Derivados Hidrocarburos.

verdaderas medidas de ese tipo. Incluso en una de esas leyes se alude expresamente, aunque de una manera incidental, al "proceso de nacionalización" originado por sus disposiciones.⁸⁹ Ellas deben ser consideradas, pues, como sendos casos de aplicación de la nacionalización en Venezuela.

Ahora bien, ninguno de esos textos ha consagrado a la nacionalización como una figura autónoma y diferenciada de otras figuras jurídicas tradicionales de nuestro ordenamiento jurídico. Al contrario, esos instrumentos legales no han hecho más que poner en juego, de manera orquestada, una serie de figuras y mecanismos preexistentes, como medios juzgados adecuados para llevar a cabo las finalidades que, en cada uno de los casos, fueron consideradas determinantes por el Estado. Pero no podría decirse que se ha dado nacimiento a una nueva y específica figura jurídica que es la nacionalización; en realidad, ésta no ha sido consagrada en nuestro Derecho en su sentido estricto, según lo que decíamos en el capítulo anterior. Es decir, que ella no es un nuevo mecanismo concreto de transferencia forzosa de derechos al Estado, ni tampoco un instrumento de transformación de esos derechos.

Sin embargo, los textos legales en referencia han producido una serie de efectos en el derecho de propiedad y en la libertad económica, a través de las figuras jurídicas concretas (la reserva, la expropiación, por ejemplo) que han sido utilizadas por el legislador para llevar a cabo las decisiones políticas de nacionalizar. Veamos esto con más detalle.

2. *Efectos sobre la propiedad y la libertad económica*

Efectivamente, los textos legales en referencia han producido una serie de efectos respecto del derecho de propiedad y de la libertad económica; pero tales afecciones han sido realizadas a través de las figuras jurídicas concretas que han sido utilizadas por el legislador para llevar a cabo las decisiones políticas de nacionalizar. A continuación veremos en qué condiciones y con qué alcance han sido afectados tales derechos.

A. *Afección de la libertad económica*

En los cuatro casos de nacionalización, el elemento jurídico de mayor trascendencia —y que aparece como rasgo común a todas ellas— es la utilización de la figura de la reserva al Estado de ciertas ramas de actividad económica, prevista en el artículo 97 de la Constitución. La reserva constituye el principal objetivo que se propuso el Estado en cada una de las ramas afectadas por estas

89. En la Ley-Hidrocarburos (artículo 6º, base 4º) se prevé un mecanismo especial destinado a "agilizar y facilitar el proceso de nacionalización de la industria petrolera".

medidas; tanto es así, que el propio título de las leyes respectivas se refiere exclusivamente a esa figura.⁹⁰

Las categorías de actividades reservadas, bien delimitadas en cada uno de los textos legales, son de naturaleza diversa: de carácter comercial principalmente, en el caso de la ley sobre el mercado interno de una gran cantidad de productos derivados de hidrocarburos y en el caso del gas natural proveniente de yacimientos de hidrocarburos; los textos relativos a las industrias del hierro y del petróleo producen una reserva más amplia, pues comprenden prácticamente todas las actividades en el respectivo sector.

En todos los casos, como se ve, se trata de actividades y servicios de una gran importancia para la economía del país. Se trata, además, de sectores económicos controlados (en unos casos, más directamente que en otros) por pocas pero importantes empresas, en su casi totalidad, filiales de grandes transnacionales. Es decir, que esos importantes sectores de la economía nacional venían siendo prácticamente manejados por capitales extranjeros.

Ante esas circunstancias y siendo favorable la coyuntura, la opción política no se limitó a la eliminación del control privado extranjero en dichos sectores, como se procedió recientemente respecto de otras actividades en las que se restringió la posibilidad de invertir capitales extranjeros, reservándolas a la inversión de nacionales, de acuerdo con la conocida política subregional andina. Aquí la decisión fue más radical, en el sentido de que se pretendió eliminar todo tipo de injerencia privada, considerándose que era el Estado venezolano quien debía asumir el control total sobre los referidos sectores.

Ello explica la escogencia en estos casos, como figura central, de la reserva estatal, la cual produce dos consecuencias correlativas: 1) atribución al Estado de la posibilidad de realizar, con carácter de exclusividad, las actividades que entran dentro del sector reservado, y 2) exclusión de tales actividades del ámbito de la libre iniciativa privada.⁹¹

Sin embargo, conviene hacer algunas precisiones en relación con esos dos aspectos de la medida.

a) Con relación a la facultad exclusiva atribuida al Estado, hay que decir en primer lugar que en realidad no se trata sólo de una simple facultad, sino que constituye una responsabilidad, una verdadera obligación de llevar a cabo las labores encomendadas.

90. Spagnuolo Vigorita, *loc. cit.*, refiriéndose a nacionalizaciones en Italia, similares a las venezolanas, considera a la reserva como el "momento central de la nacionalización".

91. Así es concebida por algunos esta figura. Ver en ese sentido, Brewer-Carías, *ob. cit.*, pp. 123 y 124.

En efecto, el Estado no podría dejar de realizar las actividades de los sectores reservados. Esto, además de deducirse de las circunstancias de hecho (se trata de sectores vitales para la economía del país), está implícito en todos los textos. Incluso, en el caso específico del mercado interno de los derivados de hidrocarburos, esa obligatoriedad ha sido consagrada expresamente con la declaratoria de "servicio de interés público" hecha por la propia ley a la explotación de dicho mercado.⁹² Sin embargo, no parece que esto deba ser siempre así en todo caso en que se aplique la figura de la reserva; podría suceder, por ejemplo, que el Estado se reservara un sector aún no explotado o no explotable en el momento de la medida, con vistas a que, cuando sea factible o conveniente hacerlo, sea el Estado en manos de quien esté la explotación de dicho sector.

Por otra parte, es evidente que la actuación del Estado no debe ser hecha de cualquier manera, sino que la realización de las actividades económicas que se le han encomendado debe estar inspirada en el interés colectivo. Además de ese condicionamiento genérico, en algunos casos se han señalado directrices más precisas que deben orientar la actuación estatal en la explotación del sector reservado.⁹³

Además de este primer efecto inmediato de la reserva (encargar al Estado la realización de ciertas actividades), se plantea luego el problema más a largo plazo de los mecanismos complementarios para llevarlas a cabo. En lo relativo a la forma de gestión de las actividades económicas reservadas, las soluciones previstas son variables. En la mayor parte de las veces se ha recurrido a la fórmula de la descentralización funcional, encargándose del sector a entes descentralizados preexistentes y que realizaban actividades conexas;⁹⁴ otras veces fue prevista la creación de nuevos entes específicos. Pero generalmente no se atribuyeron todos los aspectos del sector en cuestión a un solo ente, sino que se distribuyeron las diferentes responsabilidades entre varios organismos, algunos ya existentes, otros *ad hoc*. En cuanto a la naturaleza jurídica de esos organismos, se trata algunas veces de personas públicas (los institutos autónomos ya citados), pero está prevista una utilización importante de la figura empresarial.⁹⁵

92. Ley-Derivados Hidrocarburos, artículo 1º.

93. La Ley-Hidrocarburos, en su artículo 3º, señala expresamente al Estado los objetivos esenciales que deben guiar la gestión estatal del comercio exterior de los hidrocarburos.

94. Como la Corporación Venezolana del Petróleo, para la industria del gas y la comercialización de los derivados de hidrocarburos; y la Corporación Venezolana de Guayana para el hierro.

95. Ver, por ejemplo, el artículo 10 del Decreto-Hierro y el artículo 6 de la Ley-Hidrocarburos.

Como se observa, en estas nacionalizaciones se ha seguido la tendencia dominante en la mayoría de los países, que consiste en separar de la Administración Pública la realización de las actividades económicas nacionalizadas, confiándose a entes con personalidad jurídica diferente de la del Estado y sujetos en importante medida al Derecho Privado; rasgo que, según algunos,⁹⁶ distinguiría a la verdadera nacionalización de la estatización. Sin embargo, no puede afirmarse que, en Venezuela, ello sea un elemento esencial de la nacionalización, ya que no siempre el ejercicio de las actividades nacionalizadas debe realizarse necesariamente por intermedio de personas públicas diferentes de la del Estado; en efecto, aquí se ha previsto que algunas actividades puedan ser realizadas directamente por el Ejecutivo Nacional.⁹⁷

b) Con respecto al segundo aspecto de la figura de la reserva estatal utilizada en estas nacionalizaciones (es decir, la exclusión de las actividades económicas en cuestión del ámbito de la libertad de actuación de los particulares), es necesario hacer también algunas precisiones; en realidad, esa exclusión no es tan absoluta como aparenta serlo.

Al plantearse nacionalizar estos sectores y al decidir hacerlo a través de la figura de la reserva, el Estado venezolano ha entendido obtener el mayor grado de control posible sobre las áreas económicas afectadas, movido por diferentes consideraciones de orden político ("por razones de conveniencia nacional", según la expresión constitucional, repetida luego en todos los textos legales en referencia). Pero esto no implica, necesariamente, que los particulares no deban tener ninguna posibilidad de participar en la realización de las actividades comprendidas dentro de tales sectores.

Existe la idea más o menos generalizada de que la aplicación de la figura de la reserva estatal conlleva, necesariamente y en todo caso, una prohibición absoluta a los particulares de realizar actividades que entran en el sector que ha sido reservado al Estado.⁹⁸ Y esto parece lógico a primera vista: si el Estado se reserva un determinado sector económico en base a la facultad que le ha sido atribuida constitucionalmente, es porque entiende explotarlo de manera exclusiva, en régimen de monopolio de derecho. Si no fuera así, no tendría necesidad de hacer uso de la figura de la reserva, ya que el Estado puede, sin declararlo reservado y en virtud de otras disposiciones constitucionales, intervenir en cualquier campo de la economía, regulándolo por vía normativa o participando activamente en él con carácter de empresario, como señalamos en el primer capítulo.

96. Ver al respecto, Katzarov, *ob. cit.*, pp. 274 y ss.; Rivero, *ob. cit.*, p. 422.

97. Ver artículos 2 y 5 de la Ley-Hidrocarburos.

98. En este sentido, Brewer-Carías, *ob. cit.*, p. 123.

Sin embargo, puede pensarse que el sentido de la disposición constitucional es algo diferente. El constituyente consideró, con razón, que pueden existir sectores de la economía nacional sobre los cuales es conveniente que el Estado ejerza un control absoluto, de manera que su explotación sea realizada de acuerdo con el interés de la colectividad y no que en ella influyan decisivamente los intereses individuales de los particulares. Pero esta finalidad puede lograrse sin necesidad de excluir total y absolutamente la intervención de estos últimos. Si el Estado asume directamente las actividades esenciales del sector y se procura los mecanismos claves del mismo, es decir, que lo controla total y efectivamente, nada le impide que permita allí una cierta participación activa del capital privado; esto lo podría permitir siempre que se trate de actividades marginales, accesorias o no decisivas y, en todo caso, bajo un control muy estricto, con obligaciones y limitaciones que impidan que esa participación frustre la explotación en interés colectivo y que, al contrario, garanticen que ella va a producir también beneficios a la colectividad.

Evidentemente, habrá casos en que el Estado sí deba reservarse un sector con carácter de exclusividad. Y ese caso extremo también es posible, de acuerdo con la disposición constitucional.⁹⁹ Pero lo que no es lógico pensar es que si el Estado puede lo más (reserva exclusiva), no pueda lo menos (reserva con participación controlada y no decisiva del capital privado).¹⁰⁰ En conclusión, la reserva le permite llegar hasta el absoluto monopolio de derecho, pero también posibilita fórmulas menos rígidas en que el Estado, siempre que se asegure el control efectivo del sector, puede permitir cierta actividad de los particulares.

Ahora bien, esa posibilidad de participación privada está prevista en los textos que estamos analizando de manera variable. El grado mayor estaba contemplado en el relativo a la industria del gas natural, según el cual, el Estado asumía inmediata y necesariamente sólo la parte final del proceso, pudiendo los concesionarios de hidrocarburos continuar realizando la extracción y el acondicionamiento con carácter lucrativo;¹⁰¹ esto, que se explica por razones técnicas inherentes a la industria en cuestión, no significa que los concesionarios no van a estar sometidos en esa actividad a una serie de limitaciones, obligaciones y controles.¹⁰² Incluso, estaba prevista la posibilidad para el Estado de asumir la totalidad del proceso.¹⁰³

99. Es de notar que en la redacción del artículo 97 no aparece expresamente que deba reservarse con carácter de exclusividad. Incluso, si así fuera, habría que admitir que se trata de una facultad del Estado y no de una obligación para éste.

100. Una posición similar es sostenida en Italia por Spagnuolo Vigorita, *ob. cit.*, p. 144; entre nosotros, por L. B. Guerra, *ob. cit.*, p. 189.

101. Artículos 3º y 7º de la Ley-Gas.

102. Artículos 3º, 4º, 5º y 6º *eiusdem*.

103. Artículo 8º, *eiusdem*.

Un grado intermedio es el establecido en el caso de los derivados de hidrocarburos, en que se permite a los particulares una participación relativamente importante, pero reducida prácticamente a las actividades de distribución final y, en todo caso, de manera muy controlada.¹⁰⁴

Finalmente, en los casos de las industrias del hierro y petrolera, la limitación a la libertad económica de los particulares es la más grave; en ellos se decidió que los particulares no podrían ya dedicarse a operar en los sectores respectivos y que, los que venían haciéndolo, debían cesar: por disposición expresa, quedaron extinguidas las concesiones que habían sido concedidas y está implícito que ya no podrán otorgarse más en esas materias.¹⁰⁵ Sin embargo, se utilizó aquí una expresión incorrecta, pues en ambos casos se afirma en la misma disposición, que la extinción de las concesiones es *consecuencia* de la reserva; y realmente, en base a lo que dijimos antes, una reserva no tiene que producir como consecuencia necesaria la exclusión de los particulares. En estos casos se extinguieron las concesiones porque así lo quiso expresamente el legislador (porque, por las circunstancias, a eso estaban destinadas básicamente estas medidas de nacionalización) y no porque se haya aplicado la figura de la reserva. Tanto es así, que uno de esos dos textos legales, el relativo a la industria petrolera, posibilita —aunque con muchos condicionamientos— una cierta participación del capital privado.¹⁰⁶

En conclusión, las nacionalizaciones en Venezuela han tenido una importante repercusión respecto de la libertad económica. Esta se ha visto afectada básicamente a través de la figura de la reserva utilizada en aquéllas. Y, si bien la reserva no excluye necesariamente la participación privada, ha habido casos en que la decisión ha sido prácticamente esa; y en los casos en que se ha permitido una cierta intervención del capital privado, éste está circunscrito a actividades no esenciales y sometido a fuertes condicionamientos.

En todo caso, se trata de una afeción a la libertad económica con alcance general, con efectos sobre una colectividad indeterminada de personas; de allí que, según lo que veíamos en el primer capítulo, los perjuicios que por este concepto se ocasionen a individuos concretos no acarrear para el Estado ninguna obligación de indemnizarlos. Y esto ha sido consagrado por el legislador de manera implícita, puesto que las indemnizaciones que fueron previstas se refieren a otro tipo de perjuicios, como veremos de seguidas.

Fig. 1. - Derivados

104. Ver especialmente artículos 7º-10, Ley-Derivados Hidrocarburos.

105. Artículo 1º del Decreto-Hierro y de la Ley-Hidrocarburos.

106. En los casos y bajo las condiciones señalados en el discutido artículo 5º de la Ley-Hidrocarburos.

B. *Afección de la propiedad privada*

Dependiendo de las circunstancias, muchas veces puede suceder que las disposiciones que afectan de un modo genérico a la libertad económica no sean suficientes para alcanzar los objetivos perseguidos por la decisión política de nacionalización que se haya adoptado. En esos casos, el Estado deberá tomar otras medidas complementarias, las cuales pueden llegar a afectar otro tipo de derechos individuales, en particular el derecho de propiedad.

Más concretamente, el Estado puede decidir adquirir de los particulares los bienes que sean necesarios para realizar las actividades que ha decidido asumir, para lo cual deberá acudir a los mecanismos (coactivos, generalmente) de adquisición que le suministra el ordenamiento jurídico. Y en efecto, éste ha sido el caso en algunas de las nacionalizaciones que venimos analizando en que, complementariamente a la medida de la reserva, los textos legales respectivos han previsto que el Estado podría o debería adquirir determinados bienes y derechos de propiedad particular y los mecanismos a través de los cuales se realizaría su adquisición. Conviene hacer algunas precisiones al respecto.

a) En primer lugar, el problema no se planteó, por razones circunstanciales, respecto de lo que se podría llamar el "bien principal", es decir, aquel bien en torno al cual giran las actividades que fueron reservadas. En los casos en que esto se hubiera podido plantear (en los de las industrias del gas, del hierro y petrolera), no hubo necesidad de que el Estado adquiriera el bien principal en cada caso (el gas proveniente de yacimientos de hidrocarburos, el mineral de hierro, y el petróleo, el asfalto y demás hidrocarburos, respectivamente),¹⁰⁷ porque ya le pertenecían.

Pero en algún caso, las circunstancias podrían ser diferentes y entonces, dentro de la medida de nacionalización, tendría que preverse la adquisición por el Estado de la categoría que constituya el bien principal respecto del sector de que se trate. Aquí estaríamos en presencia de una técnica de transferencia forzosa de toda una categoría de bienes, que opera *ope legis* y sin necesidad de actos posteriores que individualicen los bienes precisos que van a pasar a manos del Estado, por tratarse de un acto de alcance general cuyos efectos recaen sobre todos los bienes de la categoría. Como ya se sabe, una medida de este tipo no acarrearía para el Estado ninguna obligación de indemnización.

b) Los bienes cuya adquisición por el Estado ha sido decidida en estas nacionalizaciones pueden ser catalogados más bien como *bienes accesorios*, en el sentido de que se trata de equipos, instalaciones y demás bienes con que los

107. Señalados en el artículo 1º de cada uno de los textos legales respectivos.

particulares venían operando en la realización de las actividades que forman parte del sector reservado.

Así, en los casos de las industrias petrolera y del hierro, los textos legales aluden expresamente, con diferentes fórmulas, a los bienes de cualquier naturaleza pertenecientes a los respectivos concesionarios y que estaban "afectos a dichas concesiones",¹⁰⁸ lo cual se explica porque las referidas actividades sólo podían ser realizadas a través de la figura de la concesión. En el caso del mercado interno de derivados de hidrocarburos, los bienes que pueden ser adquiridos por el Estado son las estaciones de servicio y otras instalaciones y equipos que sean necesarios para la realización de las actividades reservadas.¹⁰⁹

Como puede observarse, no se trata aquí de la adquisición de todos los bienes de una determinada categoría, sino de algunos bienes de diversas categorías (construcciones, vehículos, máquinas, obras de vialidad, etc.), cuyo único punto en común está dado por una circunstancia de hecho: el haber sido destinados por sus titulares a la explotación de una determinada actividad económica que ahora es reservada por el Estado.

Esto implica, por una parte, que no puede hablarse verdaderamente de un régimen jurídico específico de los bienes nacionalizados. No se trata de categorías de bienes cuya titularidad ha sido transferida al Estado y a las cuales podría aplicársele un régimen jurídico especial; sino de bienes de diversa naturaleza, cuya vinculación con el sector nacionalizado es circunstancial y puede desaparecer en cualquier momento. En todo caso, les serán aplicables las reglas del régimen común de las propiedades públicas.

c) Por otra parte, aquello también implica el que el Estado no pueda limitarse, para obtener la titularidad sobre los mismos, a una simple declaratoria genérica en las leyes respectivas, sino que tenga que poner en juego *mecanismos de adquisición de propiedades individualizadas*.

En efecto, de las disposiciones legales correspondientes no puede deducirse con precisión cuáles han de ser los bienes concretos cuya propiedad pasará al Estado; éstos deben ser identificados por posteriores actos de la Administración. Su adquisición por el Estado va a producir perjuicios particularizados a individuos identificables. De allí que los mecanismos de transferencia que se prevean deban ser de aquellos que aseguren a los propietarios perjudicados una contraprestación pecuniaria o una indemnización.

Y ésta fue la solución acogida por el legislador. En todos los casos en que se previó la posibilidad de adquisición de bienes de este tipo, se previó tam-

108. Artículo 12, Ley-Hidrocarburos y artículo 2º, Decreto-Hierro.

109. Artículo 17, Ley-Derivados Hidrocarburos.

bién que esto se haría a cambio de una compensación o indemnización. En este sentido, el mecanismo principal previsto es el de un arreglo amigable o convenio entre el Estado y los propietarios afectados, recurso al cual debe acudir en primer término.¹¹⁰ Pero, en todos los casos, anticipándose a una eventual oposición de parte de los afectados, se consagró la posibilidad subsidiaria de acudir al mecanismo coactivo de la expropiación, estableciéndose generalmente reglas especiales para el procedimiento a seguir y sobre los criterios que deben orientar el cálculo de la indemnización;¹¹¹ sin embargo, también se previó en algunos casos que las disposiciones de la Ley de Expropiación deberían utilizarse como fuente supletoria.¹¹²

Por lo tanto, no debe pensarse que la expropiación es un elemento esencial de la nacionalización, ni siquiera en los casos en que se plantee la transferencia al Estado de la propiedad sobre bienes individualizados, pues ésta puede lograrse por intermedio de otro mecanismo, como el arreglo amistoso, similar, aunque no idéntico, a una simple compraventa. Lo que sí es importante, es que se establezcan mecanismos que garanticen que el Estado podrá adquirir en cualquier caso dichos bienes, por lo que debe consagrarse la posibilidad de recurrir en último término a la expropiación.

d) Es importante notar que, en los casos en que el Estado decidió adquirir los que hemos llamado bienes accesorios, no se previó que esto fuera a través de la adquisición de las empresas que venían operando en los sectores nacionalizados. Lo que se adquirió fueron algunos bienes y derechos de los cuales ellas eran titulares, pero las empresas originales pudieron continuar operando en manos de sus propietarios particulares (por supuesto que en actividades que no hayan sido prohibidas para los particulares), pues no fueron adquiridas por el Estado ni desaparecieron necesariamente como tales empresas.

En algunos casos, se previó la creación de nuevas empresas con los bienes adquiridos de las empresas privadas originales. Pero tampoco sería muy propio hablar de un régimen jurídico de las empresas nacionalizadas, pues realmente no se han nacionalizado empresas; y, en todo caso, el régimen aplicable a las empresas que trabajan en los sectores nacionalizados no difiere esencialmente del que puede aplicarse a otras empresas públicas.

110. El artículo 4º del Decreto-Hierro habla de *convenios*, sometidos a la aprobación ulterior del Congreso; el artículo 12 de la Ley-Hidrocarburos prevé un procedimiento especial para el *arreglo* entre las partes; los artículos 18 y 19 de la Ley-Derivados Hidrocarburos regula la forma en que se celebrarán los *contratos* correspondientes.

111. Ver artículos 5º, 6º y 7º del Decreto-Hierro; artículos 13, 14 y 15 de la Ley-Hidrocarburos; artículos 23, 24, 25 y 26 de la Ley-Derivados Hidrocarburos. El artículo 8º de la Ley-Gas es mucho más escueto.

112. Artículo 27, Ley-Derivados Hidrocarburos.

e) Por último, hay que decir que no es de la esencia de estas nacionalizaciones el que se transfieran coactivamente al Estado bienes de propiedad privada.¹¹³ Esto, aunque sucede en muchos casos, depende de las circunstancias y de la voluntad política que inspira a una nacionalización concreta. Como vimos en su momento, se señalan a nivel mundial casos de nacionalización (aunque es cierto que no son muy frecuentes) en que no se da tal transferencia, limitándose la medida a afectar la libertad económica.¹¹⁴

En el caso concreto de Venezuela, así lo ha entendido el legislador. Cuando éste decidió nacionalizar la industria del gas natural, no estableció que necesariamente el Estado adquiriría algún tipo de bienes pertenecientes a los particulares afectados. Las actividades del sector cuya asunción inmediata por el Estado se previó en la misma ley, debían ser realizadas con los equipos e instalaciones de la Corporación Venezolana del Petróleo, organismo preexistente y que fue encargado de la explotación del sector. La adquisición coactiva de ciertos bienes de los concesionarios sólo estaba prevista para el caso en que el Estado decidiera asumir directamente las operaciones que, en principio, podían seguir realizando los concesionarios.¹¹⁵

Se puede concluir de todo esto diciendo que la adquisición forzosa de bienes pertenecientes a particulares afectados en sus actividades por una medida de nacionalización, no es consecuencia necesaria de ésta, sino que puede producirse o no según las circunstancias y la conveniencia práctica. No puede decirse, por lo tanto, que toda nacionalización afecta necesariamente al derecho de propiedad.

Por lo demás, esto se explica porque lo que siempre se persigue con todas las medidas y acciones de intervención económica es, en último término, alguna forma de control público sobre determinadas *actividades*. Cuando el Estado interviene en la economía, lo que le interesa es ejercer alguna influencia sobre el proceso económico, es decir, en actividades realizadas por particulares en ese campo.

La regulación y limitación crecientes del Estado sobre la propiedad se explica, no porque tenga interés la propiedad en sí (quién es el titular, etc.), sino por lo que se puede hacer en función de propietario, por las actividades que se pueden desplegar sobre o con los bienes de que se es propietario; lo que interesa en este caso es el incidir sobre algunas de esas actividades, juzgadas

113. Algunos autores piensan de manera diferente; entre ellos, Brewer-Carías, *ob. cit.*, p. 125, y Guerra, *ob. cit.*, p. 184, quienes sostienen que lo característico de la nacionalización es la combinación de la reserva y de la expropiación.

114. Ver Katzarov, *ob. cit.*, pp. 263 y 264.

115. Artículo 8º, Ley-Gas.

importantes y con trascendencia para la colectividad. Tanto es así que, incluso en los sistemas en que se ha abolido la propiedad privada, esta abolición ha versado sobre los medios de producción (es decir, el derecho de propiedad con cuyo ejercicio puede perjudicarse a la colectividad), manteniéndose la propiedad sobre otros tipos de bienes (la llamada propiedad personal, e incluso la propiedad sobre pequeñas unidades de producción).¹¹⁶ Es por ello que la vinculación de la nacionalización con la propiedad privada es bastante directa en el caso de los sistemas socialistas, donde aquélla es utilizada como el instrumento más idóneo para producir las transformaciones requeridas.¹¹⁷

La situación es diferente en los países que siguen el esquema capitalista neoliberal. Estos no persiguen —al contrario— una socialización de sus economías; por tanto, no se les plantea la necesidad imperiosa de una transformación radical del régimen de propiedad privada, transfiriendo al Estado (o a la colectividad) la titularidad de los medios de producción. De lo que se trata en estos países es de aportar correctivos al sistema capitalista original, para evitar sus defectos, aunque manteniendo sus principios básicos de preponderancia de la iniciativa privada con su accesorio esencial, la propiedad privada. Con estos correctivos (entre ellos, las nacionalizaciones) se afecta necesariamente, en alguna medida, la libertad económica de los particulares; y es posible que, en algunos casos, se afecte también la propiedad privada.

CONCLUSIONES

A modo de conclusión, nos limitaremos a retomar las principales ideas que hemos tocado en este trabajo.

Por una parte, no hay duda de que la problemática de las nacionalizaciones debe ser interpretada dentro de la problemática más global del creciente intervencionismo del Estado en el proceso económico. Con esta nueva actitud del Estado, el tema de los derechos individuales (especialmente de aquellos con contenido económico) debe ser replanteado, pues éstos no pueden ser ya concebidos como lo eran en los inicios del Estado de Derecho, ni aun de acuerdo con los criterios de hace pocas décadas.

116. Katzarov dice, dentro de este orden de ideas, que “el problema de saber el modo cómo han de hacerse la producción y el (inter)cambio está orgánicamente ligado al de saber *quién* realizará la producción y el cambio; este último problema está a su vez ligado con el de saber quién posee, *quién es el propietario* de los medios de producción”, *ob. cit.*, p. 34.

117. Katzarov, *ob. cit.*, p. 178, afirma que, con la nacionalización, en esos sistemas “se trata de utilizar... los medios de producción según los principios socialistas, es decir, no en el interés de personas privadas, sino en el de la sociedad; ...para alcanzar ese objetivo, es necesario que dichos medios, si son propiedad privada, se conviertan en propiedad de la comunidad”.

El fenómeno de la nacionalización tiene, pues, una importante influencia respecto de los derechos individuales de carácter económico, en particular sobre el derecho al libre ejercicio de las actividades económicas, aunque también generalmente incide en el derecho de propiedad. Sin embargo, no parece acorde con la realidad el considerar que la nacionalización actúa respecto de esos derechos en tanto que figura autónoma y específica, diferenciable de otras figuras que puede utilizar el Estado para incidir en esos derechos. La nacionalización es más bien una decisión de carácter político y de tipo complejo que, para poder ser implementada en sus diferentes aspectos, necesita de la utilización de algunas de esas figuras jurídicas concretas con las cuales frecuentemente tiende a comparársela (lo cual carece de sentido, pues obedece a una confusión de niveles).

En todo caso, no puede decirse que haya una nacionalización-tipo que presente siempre las mismas características y produzca los mismos efectos, por lo que se dificulta o imposibilita la elaboración de una teoría general y abstracta de la materia. En particular, para poder decir en qué forma y medida se afectan los derechos particulares con una nacionalización, es necesario acudir al ordenamiento jurídico concreto en que ésta se ha producido.

Finalmente, hay que destacar el carácter inestable y dinámico de toda esta materia. No podemos decir que lo aquí señalado constituya, necesaria y definitivamente, el "régimen jurídico de las nacionalizaciones en Venezuela". Lo que hemos visto (muy someramente, por lo demás) no son más que las principales características con que, hasta ahora, el Estado venezolano ha entendido aplicar algunas medidas nacionalizadoras. Pero ya se ha indicado que esta materia brinda una riquísima gama de posibilidades que podrían ser explotadas al máximo en el futuro. De las figuras e instituciones jurídicas que se adopten en tal caso, dependerá la respuesta que pueda darse a la cuestión: actividad del Estado —derechos económicos de los particulares.

Se trata allí de una relación en equilibrio inestable, lo que no implica necesariamente un perjuicio o una situación de desventaja para los particulares, sino que es necesario ir buscando soluciones nuevas (que, necesariamente, modificarán las situaciones precedentes) a los graves problemas que presenta nuestra sociedad.

BIBLIOGRAFIA

ALESSI, RENATO: *Instituciones de Derecho Administrativo*, tomo II. Editorial Bosch, Barcelona, 1970.

AUBY, J. M. et R. DUCOS-ADER: *Droit Administratif*, Edit. Dalloz, París, 1967.

- BREWER-CARÍAS, ALLAN R.: *El Derecho Administrativo de la Propiedad y de la Libertad Económica. Evolución y situación actual en Venezuela*. Ponencia presentada al Coloquio Internacional sobre LXXV Años de Evolución Jurídica en el Mundo. México, septiembre 1976 (mimeo).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO: *Apuntes de Derecho Administrativo* 2º, tomo IV, Facultad de Derecho, Madrid, 1969-70.
- GARCÍA-PELAYO, MANUEL: "Sobre los supuestos y consecuencias de la socialización", en *Revista de Administración Pública*, Nº 3, Madrid, 1950.
- GUERRA, LUIS BELTRÁN: "Algunas consideraciones sobre el proyecto de Ley Orgánica que reserva al Estado, la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos", en *Revista de la Facultad de Derecho de la U.C.A.B.*, Nº 20, Caracas, 1975.
- KATZAROV, KONSTANTIN: *Teoría de la Nacionalización (El Estado y la Propiedad)*, Instituto de Derecho Comparado, U.N.A.M., México, 1963.
- LAUBADERE, ANDRÉ DE: *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, tomo II, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1970.
- MANZANEDO MATEOS, JOSÉ A.: "Expropiaciones urbanísticas", en *Revista de Administración Pública*, Nº 60, Madrid, 1969.
- MARIÑAS OTERO, LUIS: *Las Constituciones de Venezuela*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1965.
- MARTÍN MATEO, RAMÓN: "El estatuto de la propiedad inmobiliaria", en *Revista de Administración Pública*, Nº 52, Madrid, 1967.
- NIETO, ALEJANDRO: "Evolución expansiva del concepto de expropiación forzosa", en *Revista de Administración Pública*, Nº 38, Madrid, 1962.
- NOVOA MONREAL, EDUARDO: *Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la ley internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- PUGET, HENRI (Obra dirigida por...): *Les nationalisations en France et à l'étranger*, Ed. Sirey, París, 1958.
- RIVERO, JEAN: *Droit Administratif*, Ed. Dalloz, París, 1965.
- RODRÍGUEZ, F.: "Aspectos sociales de la nacionalización", en *Revista de Administración Pública*, Nº 3, Madrid, 1950.
- ROMANO, SANTI: *Corso di Diritto Amministrativo. Principi generali*. Cedam, Padova, 1937.
- SPAGNUOLO VIGORITA, VINCENZO: "Nazionalizzazione", en el *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XI, U.T.E.T., Torino, 1965.