



JAVIER SALAS, RIGOR Y COMPROMISO

ELISENDA MALARET I GARCIA

«Lo que marca bien el principal peligro de nuestra época es ver tan pocos hombres que se atrevan a ser excéntricos... Ahora, en nuestro país, la energía no encuentra otro campo de acción que el de los negocios» (J. Stuart Mill) (1)

Diez años después de la desaparición de Javier Salas su recuerdo perdura. Javier Salas profesor, jurista, intelectual. Sus enseñanzas per-

(1) «Sobre la libertad» ahora en *Sobre la libertad y otros escritos* última edición en lengua castellana que conocemos, colección clásicos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991, p. 102 y 104, la publicación inicial de este ensayo fundamental en la teoría del liberalismo político es de 1859.

viven en la obra que nos legó. Una obra escrita que le acredita como un jurista brillante, original, un jurista relevante en la segunda mitad del siglo XX. Y una obra como maestro de un grupo de juristas que tanto aprendieron de él. Un legado que nos ha mostrado la importancia de las ideas, de su exposición racional, de un saber hacer que combinó el rigor del estudio y la formación con la manifestación clara y franca de una concepción democrática. Una concepción democrática basada en sólidas y profundas convicciones y en unos postulados teóricos y morales no muy alejados del clásico inglés que tuvo un fuerte compromiso por la extensión del sufragio, la lucha por los derechos de la mujer y una apuesta por un cierto socialismo liberal.

Es seguramente un signo de excentricidad en nuestra tradición, considerar los frutos de una investigación o los resultados del análisis de un determinado derecho como provisionales y, en tanto que tales, sujetos a revisión. Y esto es precisamente lo que anunciaba Javier Salas en su monografía seminal sobre los Decretos-leyes, publicada muy poco después de la publicación de la Constitución (1979), y años más tarde con ocasión del libro Homenaje al Profesor García de Enterría (1991) procedía efectivamente a matizar algunas de sus posiciones iniciales.

Si mencionamos este dato es porque no constituye una anécdota o casualidad en la trayectoria de Javier Salas, sino todo lo contrario, pone de relieve su actitud intelectual.

Esta perspectiva metodológica es especialmente significativa si consideramos que precisamente al examen de los decretos-leyes constituyó una de sus primeras investigaciones, el objeto de su primera publicación en 1966. Un trabajo en cuyas primeras líneas aparece ya de manera rotunda algunos de los rasgos que han caracterizado su tarea investigadora: rigor en el análisis y relevancia de los problemas analizados.

No pretendemos realizar su biografía personal, sino sólo trazar algunas pinceladas, un bosquejo sobre su trayectoria como jurista, su biografía intelectual.

Con todo es preciso señalar un dato de especial importancia. Realiza sus estudios de derecho en la Universidad de Valladolid, terminando la licenciatura en 1965. Allí, adquirió su formación inicial, y tuvo como profesor a Sebastián Martín Retortillo, el maestro que tanta influencia tuvo en su trayectoria académica posterior. A diferencia de otros compañeros de generación no realiza oposición alguna. Como evocó su maestro —tristemente fallecido—, finalizada la licenciatura acredita una vocación por la enseñanza, por la docencia. Vocación, que quizás como la pulcritud en la escritura y el rigor cartesiano de los ra-

zonamientos, le venía de su padre, catedrático de matemáticas de enseñanza secundaria.

Su inquietud intelectual, su afán por abrirse a nuevas perspectivas, le llevan a decidir ampliar estudios en el extranjero para realizar su tesis doctoral. Siguiendo una vía muy propia de aquella época, marchó al Colegio de España en Bolonia. Llega el curso 1967-1968, con otros compañeros, Jesús Leguina y Rodrigo Bercoviz especialmente, desde aquella época amigos. La Italia de aquel momento y muy singularmente la vitalidad de la sociedad boloñesa suponen un hondo y grato impacto. El descubrimiento de un espacio caracterizado por el pluralismo político, el fuerte debate ideológico, la riqueza, variedad e intensidad de la actividad cultural y artística permite desplegar toda la inquietud y curiosidad intelectual que la triste España de la época constreñía. El teatro, el cine, la literatura, la filosofía, la historia nada le es ajeno en aquel momento de eclosión de nuevas ideas.

Allí iniciará la lectura de autores que dejarán una impronta en su concepción del derecho y del papel del estado. Indicaremos algunas referencias a título ilustrativo, si bien muy someras dadas las características de estas páginas. Nos parece pertinente una selección que oriente su visión del derecho administrativo; por ello dos nombres de referencia, un jurista de vasta formación y sólida y original obra, Máximo Severo Giannini y quizás también en aquel momento, un filósofo de la política, Althusser.

No nos referiremos al primero, bien conocido en el derecho administrativo español, su visión del Derecho, sus construcciones teóricas aparecen claramente reflejadas en distintos pasajes de los trabajos publicados por Javier Salas.

Sí que parece necesario detenerse aun que sea muy brevemente en el segundo que no aparece de manera expresa en sus trabajos. Me refiero de manera especial a un libro, *Montesquieu: La política y la historia*. Un libro que cuantos le trataron directamente, amigos, compañeros, discípulos, alumnos conocen cuanto lo valoraba. Nos interesa señalar algunos aspectos de distinta consideración que ilustran las preocupaciones metodológicas y el talante con el que enfocaba su tarea universitaria. En primer lugar, las características de la obra en sí: un análisis de un autor fundamental para el pensamiento moderno sobre el estado y en particular la construcción de la teoría de la separación de poderes sobre la que se asienta el constitucionalismo liberal. En segundo lugar, el hecho mismo de que se presente a Montesquieu como el fundador de la ciencia política, como un autor que hacía ciencia, contrapuesto a aquellos que proponían como debiera ser la organización social. Final-

mente, el aunar una perspectiva histórica y política como método de análisis de la obra de Montesquieu; precisamente esta aproximación permitió a Althusser discutir aproximaciones anteriores.

Toda una manera de hacer muy presente en las vertientes docentes e investigadores de Javier Salas.

Al finalizar su estancia boloñesa, regresa a España y acompañando a Sebastián Martín-Retortillo llega a la Universidad de Barcelona, a la facultad de Ciencias Económicas, entonces en plena ebullición intelectual y política.

Es una época de combate por la democracia y de lucha por el afianzamiento de un saber sólido y riguroso y, como no, de formulación de propuestas de renovación pedagógica; ideales que constituyeron en su momento la razón de ser de la creación de la Universidad Autónoma de la época de la Generalitat republicana. Javier Salas muestra en aquellos años su valiente compromiso cívico e inicia su apuesta, en aquel entonces casi revolucionaria, por un formato pedagógico que estimule la capacidad de reflexión y el pensamiento crítico. Concibe la tarea del profesor no como un mero transmisor de conocimientos sino como un agujoneador que facilite el suscitar problemas, un espoleador de debates, y para ello las instituciones, las categorías deben ser presentadas y examinadas atendiendo a su formación histórica, al contexto socio-económico y de pensamiento en el que surgen; el profesor debe ayudar a formular las preguntas y suministrar materiales de orden diverso que permitan construir el razonamiento, la argumentación orientada a resolver los problemas suscitados.

La obtención de la Agregación —aquel paso previo al acceso a la condición de catedrático que desapareció años más tarde con la LRU— le llevó transitoriamente a la Universidad Autónoma de Barcelona, para regresar poco tiempo después a la Universidad de Barcelona, esta vez a la Facultad de Derecho. En esta Universidad se incorporó como vicerrector en el primer equipo rectoral surgido de unas elecciones universitarias dotadas de una impronta democrática y renovadora fuerte.

Javier Salas era entonces un profesor singular en el contexto de la Facultad de Derecho, un profesor que aportaba reflexión, diagnóstico y opinión mediante su tarea intelectual de investigación y docencia. Su amplia y sólida formación teórica, su rigor analítico eran un acicate permanente para el aprendizaje. Perteneciente a una tradición que había construido un Derecho Administrativo más allá de la Administración, supliendo la ausencia de un Derecho Constitucional imposible por falta de su objeto, sus enseñanzas permitían participar plenamente en el debate suscitado por el proceso de elaboración de la Constitución.

Esta concepción de la tarea docente reapareció años más tarde en el programa de la asignatura de Derecho Administrativo que en el curso 1991-1992 preparó cuando se incorporó a la Universidad Complutense.

Una digresión personal, un recuerdo revivido ahora y que las fechas de las notas tomadas en las clases han permitido verificar. No es posible estudiar de manera más apasionante el sistema de fuentes de un orden jurídico que cuando éste se está construyendo (1978-1979). La sanción constitucional de los decretos-leyes y los decretos legislativos, el posible reconocimiento de los reglamentos autónomos, cuestiones que cobraban en aquel contexto toda la fuerza de una polémica sobre las relaciones entre los poderes. El sistema de fuentes no era una cuestión de pura técnica jurídica, aséptica o neutral a un determinado orden de valores. Y con la seriedad y la ironía que le caracterizaban así nos lo hacía ver.

Su curiosidad intelectual, su visión del derecho, sobre la que inmediatamente volveremos, y su concepción de la tarea del jurista universitario como algo cualitativamente distinto del quehacer de los juristas prácticos constituyeron razones poderosas para aglutinar un equipo de jóvenes inquietos. Estas cualidades están en el origen del grupo que se creó entorno a su magisterio en los albores de la democracia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, Joaquín Tornos, Tomás Font, Montserrat Cuchillo y quien esto escribe. Su contribución a la formación de un estilo de derecho administrativo catalán fue relevante.

Si se comparte el ideal de universidad que nos legó la Ilustración y que tan bien se expresa en el modelo humboldtiano de universidad, la vida de un universitario son sus clases y sus publicaciones como investigador, una dualidad de quehaceres que no puede escindirse. Si ello es así, entonces quizás pueda ser pertinente examinar como concebía su tarea Javier Salas.

Si bien no disponemos de un texto, o de textos, en el que explicité estas cuestiones, quizás algunas afirmaciones sueltas en distintos trabajos nos permiten ilustrarla. Así, por ejemplo, la afirmación de que «nuestras pretensiones no son dogmáticas, sino que parten de los problemas» (1966), «la necesidad de un análisis empírico» (1966, 1991), «el trasfondo económico que existe en las instituciones jurídicas» (1969), «reconocimiento de la conexión que existe entre el nivel económico y el jurídico» (1977), «el presupuesto básico para que tales problemas puedan ser real y efectivamente resolverse no puede ser otro que el de la nacionalización del sector (eléctrico). Una medida claro está que sólo parece viable, dadas las fuertes vinculaciones que las empresas dominantes tienen con la banca en un marco político y económico muy diferente del que rige

en la actualidad en España» (1977) . Y sobre todo una tarea guiada por un orden de valores muy preciso que se explicitan, «la defensa del interés general frente a los grupos privados económicos» (1969), «la protección de los derechos frente a los poderes privados» (1980 a) y que permiten afirmar con toda rotundidad una proposición metodológica muy clara, «la estructura constitucional vigente obliga a plantear los temas y los problemas de carácter jurídico de un modo radicalmente diverso a como se hacía en el sistema jurídico anterior» (1980 b).

Esta visión del derecho y su compromiso con «un verdadero y auténtico Estado de Derecho» (1980 a,b) que «permite la fiscalización de las normas que se opongan al dictado constitucional» (1980 a) le conducirán a incorporarse a los servicios del Tribunal Constitucional desde sus momentos iniciales en 1980, más tarde fue su secretario general, no sin antes haber realizado una oposición para ingresar al cuerpo de Letrados del mismo.

Volviendo a su labor investigadora, entendemos que podemos avanzar la hipótesis (que sólo un análisis más detallado y sosegado de sus trabajos permitirá verificar) de que Javier Salas la concebía sobre tres ejes: análisis teórico, análisis histórico e institucional y finalmente una componente aplicada. La combinación de estos tres elementos constituye unos de los rasgos que singularizan su obra ya desde los inicios. Una obra en la que puede apreciarse una fuerte preocupación por una elaboración de corte más teórico-dogmático, pero una preocupación que en ningún momento supone dejar de lado la significación del contexto histórico político, del momento institucional y socio-económico en la que la problemática analizada se suscita. Una visión del derecho no aislada de las ciencias sociales, sino en diálogo fructífero con ellas, una tarea intelectual que requiere una sólida formación de carácter más general.

Las tres grandes líneas que estructuraron su programa de investigación evidencian esta inquietud metodológica. No se trata de compartimientos estancos, sino de cuestiones especialmente relevantes y que en cuanto tales han sido objeto de una atención particular.

Queremos hacer una presentación muy breve, no es ahora el momento de analizar su obra e insertarla en el panorama de la ciencia jurídica española. Ello requiere más tiempo y es una tarea necesariamente plural.

Las hemos ordenado en tres ejes, sin embargo no puede desconocerse que al privilegiar una visión dinámica, una perspectiva relacional, estas líneas se entrecruzan, se encabalgan; de un trabajo surge otro.

El primero. Las relaciones ejecutivo-legislativo, desde la perspecti-

va de la tipología de las fuentes o más tarde de las formas de gobierno. Al análisis de esta cuestión dedicó su primer trabajo y como hemos señalado volvió posteriormente; pero también pertenece a este bloque la discusión acerca de la posibilidad de que el texto constitucional contemplara la figura de los reglamentos autónomos. Como es bien conocido sus tesis siempre se orientaron a limitar la potestad normativa del Gobierno; quizás en un momento como el actual que conoce un desbordamiento del recurso al decreto-ley, a pesar de gobernar con la comodidad de una mayoría absoluta, las propuestas iniciales construidas sobre la base de la afirmación de una clara ruptura con el modelo legal anterior volverán a emerger con toda su fuerza.

El segundo. Las relaciones del Estado, primero con las Corporaciones locales y luego con las Comunidades Autónomas. Aquí encontramos también un trabajo fundamental y todavía hoy punto de referencia obligado por su proyección teórica; me refiero al trabajo publicado en 1973 dentro de la obra colectiva, *Descentralización administrativa y organización política*. En esta perspectiva se sitúan trabajos relativos a la articulación constitucional y estatutaria de las competencias —de carácter general y sectorial— y a algún tipo de leyes con particular incidencia en este campo, estatutos de autonomía, leyes básicas, leyes de armonización (1983). Sus propuestas sólidamente formuladas han encontrado poco eco en la jurisprudencia del TC, unas tesis que partían del reconocimiento claro de distintos ámbitos de responsabilidad política y por lo tanto de la necesidad de construir espacios para la formulación de políticas propias; propuestas quizás demasiado innovadoras para la cultura político-jurídica dominante en aquel momento. El ingreso de España en la Comunidad Europea fue también objeto de atención en su momento desde la vertiente organizativa (1991).

El tercero. Las relaciones entre los usuarios y los poderes —públicos o privados—. Los derechos, derechos de los usuarios, mas tarde también de los consumidores; perspectiva esta última a la que prestó especial atención como se visualiza con la codirección de la obra colectiva, *Comentarios a la Ley general de defensa de los consumidores y usuarios* (1992). Esta fue una línea de análisis privilegiada en los distintos trabajos publicados en torno a los servicios públicos industriales (gas, electricidad), y también en aquellos que abordaban problemáticas de carácter general en el campo de los servicios públicos —relaciones contractuales entre concesionarios y particulares, tarifas—; precisamente en esta ámbito realizó su último trabajo dónde se ocupó del servicio público y el derecho de la competencia en el derecho comunitario (1992). En esta línea de investigación que se solapa con el derecho administra-

tivo económico (dónde emerge el trabajo sobre la acción concertada, 1968), debemos mencionar dos libros fundamentales, ejemplares por la manera de hacer y relevantes por los temas analizados y las propuestas formuladas. El primero, escrito conjuntamente con Sebastián Martín-Retortillo, el *Monopolio de tabacos* (1969), en el que apuestan decididamente por la empresa pública como garantía de los intereses públicos. El segundo, *Régimen jurídico-administrativo de la energía eléctrica* (1977), en el que se examinan detenidamente las peculiaridades del modelo español. La promulgación de la Constitución abrió otra perspectiva, reforzó decididamente los derechos, sancionó un sistema de derechos fundamentales, a sus medios de garantía dedicó un estudio sistemático en colaboración con Joaquín Tornos, *Comentario a la ley de protección jurisdiccional* (1980) y otros sobre el instrumento especial de garantía, el recurso de amparo (1980) o cuestiones de carácter más general. Antes de la Constitución ya había realizado alguna incursión en un campo especialmente sensible a finales del franquismo como los *Registros de empresa periodísticas y editoriales* (1973).

Finalmente, un ámbito en el que sólo publicó dos trabajos, el urbanismo, siempre con planteamientos originales. Un trabajo de gran relevancia en aquel entonces y ahora, en esta área todavía tan desprovisto de políticas que atiendan a los intereses generales de la comunidad, *Beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística (Recuperación de plusvalías, compensaciones y técnicas de distribución equitativa)* (1980).

Javier Salas se atrevió a ser diferente, a ser riguroso y crítico, no sólo como proposición retórica sino como quehacer cotidiano. Aprendimos entonces mucho y todavía ahora este recuerdo nos ilumina. Nos legó su manera de hacer, su manera de enfocar los problemas, combinando análisis jurídico y análisis histórico. Javier Salas fue y es un testimonio de coherencia. Javier Salas supuso la enseñanza de una voz, de una voz que dialoga y postula por ella misma el debate y la confrontación de ideas.

BIBLIOGRAFÍA MENCIONADA

- Salas Hernández, J., «Servicio público y competencia a la luz del tratado de la Comunidad Económica Europea», en AAVV: *El desenvolupament del dret administratiu euroeu*, Barcelona, EAP, 1993
- Salas Hernández, J.; Bercovitz Rodríguez-Cano, R. (coords.), *Comentarios a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*, Civitas, Madrid, 1992.

- Salas Hernández, J., *El Tribunal Constitucional y la forma de gobierno*, Asociación de Profesores Jubilados de Escuelas Universitarias, Madrid, 1992. 24 p.
- Salas Hernández, J., «La protección de los derechos fundamentales por los tribunales ordinarios y por el Tribunal Constitucional», en *Libro Homenaje al Prof. J.L. Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989
- Salas Hernández, J., «Protección judicial ordinaria y recurso de amparo frente a violaciones de libertades públicas», en *El Tribunal Constitucional*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, vol. III, 1981
- Salas Hernández, J., *Los Decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1979
- Salas Hernández, J., *Régimen jurídico-administrativo de la energía eléctrica*, Publicaciones del Real Colegio de España, 1977.
- Salas Hernández, J., *Registros de empresas periodísticas y editoriales : régimen jurídico de inscripciones y cancelaciones*, Instituto García Oviedo. Universidad de Sevilla, 1975
- Salas Hernández, J., «El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre la Administración local y la del Estado», en Martín-Retortillo Baquer, S. *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo II, Alfaguara, Madrid, 1973.
- Salas Hernández, J.; Martín-Retortillo Baquer, S., *El monopolio de tabacos: aspectos jurídicos de su organización y explotación*, Imnasa, Madrid, 1969.

ARTICULOS

- Salas Hernández, J., «Régimen jurídico de los servicios públicos locales esenciales», *Administración de Andalucía*, 11, 1992.
- Salas Hernández, J., «Régimen jurídico de las concesiones del servicio de suministro de gas por canalización», *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, 65, 1990.
- Salas Hernández, J., «Defensa del consumidor y competencias de los diversos entes territoriales», *Revista de Administración Pública*, 119, 1989.
- Salas Hernández, J., «Estatutos de Autonomía. Leyes Básicas y Leyes de Armonización», *Revista de Administración Pública*, 100-102, Vol. I, 1983.
- Salas Hernández, J., «Beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística», *Revista de Administración Pública*, 92, 1980.
- Salas Hernández, J.; Tornos, J., «Comentario a la Ley de Protección Jurisdiccional de los derechos de la persona». *Revista de Administración Pública*, 93, 1980.

- Salas Hernández, J., «Protección judicial ordinaria y recurso de amparo frente a las violaciones de libertades públicas», *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, 27, 1980.
- Salas Hernández, J., «De nuevo sobre los reglamentos autónomos en Derecho español», *Revista de Administración Pública*, 84, 1977.
- Salas Hernández, J., «Sobre la naturaleza jurídica de las relaciones entre los usuarios de servicios públicos y las empresas concesionarias», *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, 4, 1975.
- Salas Hernández, J., «Los Decretos-leyes en el ordenamiento jurídico español. En torno a la vigencia», *Revista de Administración Pública*, 51, 1966.
- Salas Hernández, J. ; Betancor, J.A., «La incidencia organizativa de la integración europea en la Administración española», *Revista de Administración Pública*, 125, 1991.
- «Reglamentos de servicios públicos y elementos normativos desgajados de los mismos (algunas reflexiones sobre su respectivo contenido y límites», *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, 21, 1979.
- Salas Hernández, J., «Algunas consideraciones sobre la función de las tarifas en el suministro de la energía eléctrica (España)», *Revista de Administración Pública*, 88, 1979.
- Salas Hernández, J.; Martín-Retortillo Baquer, S., «Los procedimientos de transferencias forzosas de la propiedad privada en el marco de la planificación urbanística (España)», *Revista de Administración Pública*, 79, 1976.
- Salas Hernández, J., «El régimen de acción concertada (España), *Revista de Administración Pública*, 56, 1968.

ESTUDIOS

