

I.-RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

ALVAREZ TABIO, Fernando: *Procedimiento contencioso-administrativo*. (Ley y Reglamento vigentes y proyecto de Ley de Enjuiciamiento administrativo). Editorial Librería Martí. La Habana. 1954. 330 págs.

Hace unos años, en 1954, aparecía una obra con el sugestivo título de *El proceso contencioso-administrativo*. La correcta sistemática, depurada técnica procesal y profundo conocimiento de la realidad jurídico-administrativa no pudo por menos de sorprendernos. La obra revelaba muchos años de estudio y de práctica. Su autor era Fernando ALVAREZ TABIO al que, no dudamos en calificar como uno de los primeros tratadistas hispano-americanos del proceso administrativo.

Como entonces se dijo, la doctrina española y la cubana sobre el régimen contencioso-administrativo son en su generalidad rigurosamente intercambiables, lo que es singular en el panorama del Derecho comparado (1). Tal afirmación adquiere pleno valor ante la obra de que hoy damos noticia. Porque la misma es un estudio completo y detallado del articulado de una ley y de un Reglamento, que durante muchos años han estado vigentes en España y que todavía lo están en la República hermana. De aquí el extraordinario interés que tiene para nosotros, al permitirnos conocer la proyección doctrinal y jurisprudencial de unos preceptos que hemos aplicado durante varios años.

(1) Cfr. recensión de GARCÍA DE ENTERRÍA, en esta REVISTA, núm. 16, páginas 317-318.

En estos momentos en que hemos iniciado una nueva etapa de nuestra legislación procesal administrativa y en la que Cuba está en trances de modificar su Ordenamiento jurídico, el libro de ALVAREZ TABIO adquiere singular relieve. Y del mismo no podrá prescindirse en la futura reforma. Porque sólo conociendo los aciertos y defectos de una regulación, es posible lanzarse a la redacción de una nueva.

De aquí que resulte congruente con la finalidad del libro la inclusión en el mismo del proyecto de ley de enjuiciamiento administrativo. De este modo el autor da a conocer una realidad normativa y al ordenación que, en su opinión, debe sustituirla.

El libro de ALVAREZ TABIO no es, pues, una obra práctica de legislación y jurisprudencia para el uso de los profesionales. Aun cuando cumpla sobradamente esta importante finalidad, viniendo a completad su anterior libro sobre *El contencioso administrativo*, es algo más. Es, como hemos señalado, la demostración de lo que es y de lo que debe ser una ordenación del proceso administrativo.

Ante el proyecto de ley de enjuiciamiento administrativo que ALVAREZ TABIO ofrece, sólo podemos señalar nuestra adhesión plena. Pues responde al intento de demostrar cómo es posible que, cuando España abandona su vieja y arcaica legislación contencioso-administrativa, la República de Cuba puede adoptar una legislación inspirada en unos mismos principios.

Lástima que el proyecto no haya logrado la sanción legislativa. Esperemos

BIBLIOGRAFÍA

que en estos momentos en que Cuba inicia la vuelta a un régimen de Derecho, tenga realidad la reforma de su legislación procesal administrativa, y que la nueva ordenación que adopte continúe una tradición jurídica que demuestra que unas mismas leyes pueden regir en nuestros dos países.

J. G. P.

BONNEFOUS, Edouard: *La réforme administrative*. Presses Universitaires de France. 1958. 230 págs.

Desde hace más de un siglo venía considerándose la Administración francesa como un arquetipo de perfección, que se ofrecía modelarmente a todos los países latinos: la Administración era el «Deus ex machina» que bajo cualquier sistema de gobierno había hecho posible en aquel país desde las conquistas del imperio colonial a la recuperación en los graves momentos de las postguerras y crisis económicas. Todavía es corriente oír hablar de ella como la espina dorsal que sostiene la nación a pesar de las inconsciencias de su política.

Sin descubrir ningún secreto—ya que la común opinión anteriormente expuesta era sólo aceptada por quienes se servían sin crítica del lugar común—, E. BONNEFOUS ha venido en el libro que comentamos a poner las cosas en su punto. El autor—Ministro de Estado encargado de la reforma administrativa en el Ministerio de R. Mayer de 1953—había demostrado tener una visión profunda del modo de entender esta reforma, por lo que su actual trabajo ha sido recibido con la mayor expectación, y ciertamente que no ha defraudado.

La primera parte está dedicada a una «crítica de la Administración», crítica sincera y apasionada que desenvuelve la triste realidad del país vecino a lo largo de cinco capítulos que tratan de la necesidad de la reforma, los elementos favorables, el coste, la complejidad y la eficacia de la Administración. Para el lector español esta parte ofrece un indudable interés, ya que el paralelismo de las estructuras

administrativas de ambos países tiene como consecuencia un impresionante paralelismo con los defectos que en Francia pone de manifiesto M. BONNEFOUS, y que en España aparecen, si cabe, aún más agravados.

La segunda parte se dedica al examen de la larga serie de «experiencias y tentativas de reforma» llevadas a cabo desde 1922 a 1952: treinta años de fracasos desde la «Comisión de Reformas» de M. Louis MARIN (1922) al «Grupo de estudios para la reforma administrativa», de GUY PETIT. En este punto cesa ya el paralelismo de la evolución administrativa francesa y española, porque ¿qué intentos serios de reforma se hicieron en España durante esta época?

La tercera parte se titula «Una nueva concepción de la reforma administrativa», y en ella desarrolla el autor sus ideas sobre el modo de orientar la reforma para que consiga alguna eficacia. A su entender debe darse preferencia al problema del método: debe huirse de las comisiones demasiado numerosas, recurriendo a pequeños grupos presididos (para conseguir su apoyo) por el propio presidente del Consejo, y abandonar las ambiciones de una reforma radical que afecte la estructura constitucional del país—por que esto ocasiona mayores resistencias formales y materiales—, aunque tampoco pueda cifrarse exclusivamente la reforma en unas economías presupuestarias de corto vuelo o en una nueva redacción del Estatuto de Personal. En la época de relevancia política de BONNEFOUS estas ideas informaron los famosos Decretos de 22 de abril de 1953 relativos a la «confección de un inventario de la Administración francesa» y al «costo y rendimiento de los servicios públicos», así como la creación el 5 de mayo del «Comité ejecutivo de la reforma administrativa».

La obra, impresa en el verano de 1958, y que por tanto no comprende las últimas reformas del general DE GAULLE, termina con una descripción de la Comisaría General de Productividad (1954), el Comité de Descentralización (1955), la reforma presupuestaria de 1956 y el Consejo Superior de la Reforma Administrativa, creado en 1958. Cons-

ta, además, de veintidós anejos de muy diferente interés y una sumaria referencia bibliográfica.

Se trata, pues, de una obra fundamental y aleccionadora, aunque al autor le haya faltado valor para desarrollar debidamente los problemas capitales de la reforma administrativa: el análisis de las resistencias encontradas en todos los intentos efectuados, y el planteamiento de la canalización de energías que han de agruparse para vencerlas, tanto desde la Administración como fuera de ella. En esto haya sido quizá para M. BONNEFOUS una tara su indiscutible personalidad política.

Alejandro NIETO

CONAC, Gérard: *La fonction publique aux Etats Unis*. Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. A. Colin. París, 1958. 250 páginas.

Sin contar la masa de funcionarios de los Estados miembros, los funcionarios del Gobierno federal norteamericano suman, en el momento actual, dos millones y medio. Hace ciento veinticinco años TOCQUEVILLE se extrañaba de que su número no sobrepasase los doce mil. El crecimiento ha sido, por tanto, prodigioso, y, más aún, desordenado y llevado a cabo según moldes y procedimientos que para nosotros resultan poco familiares. Todo ello resalta el interés de esta obra que resulta verdaderamente el primer examen completo de una cuestión hasta el presente poco estudiada desde una perspectiva europea. Las dificultades aumentan desde el momento en que no hay, propiamente hablando, comunidad de materias, ni siquiera de terminología. Si la expresión «Administración pública» tiene en Norteamérica un sentido diferente al que le damos nosotros, el de «función pública» resulta aún más vago e indeterminado. La negativa sistemática a la adopción de un criterio jurídico de deslinde y tratamiento de la materia conduce inexorablemente a la confusión con el sector privado, o a la reducción de los problemas del funcionariado a simples cues-

tiones de organización, racionalización y selección sin notas propias. Ello determina, y no es extraño que el *Federal Service* sea una institución desconocida en el exterior e impopular en el propio fin, y que presente los estigmas de lo que se ha desarrollado demasiado rápidamente sobre una base vacilante y endeble, y sin un método riguroso y formativo.

El autor señala igualmente la importancia, no sólo histórica, del tan denigrado *Spoils System*, al que es tan fácil denigrar, pero que constituye «la concepción americana de la función pública expresada en su forma más típica y espontánea». El *Spoils System* habitualmente descrito en todos los manuales escolares no es más que la denegación del sistema jacksoniano; pero este último lo que pretendía de hecho era garantizar el acceso a las funciones públicas del mayor número posible de ciudadanos, lo que es incompatible con el funcionariado de carrera, inamovible por definición. En el fondo del sistema late un profundo deseo de democracia y de igualdad. Sólo una reforma contra los excesos—reforma netamente puritana—llevó al *Merit System* en 1883 y al *Career Service* que sólo hoy comienza a cobrar importancia.

Vienen después estudiados en el presente libro la estructura interna de la función pública y el régimen de los funcionarios propiamente dicho: remuneración, seguridad social, derechos de asociación y *Lobbismo*—con la negación del derecho a la huelga—los deberes internos y externos del funcionario y las garantías jurisdiccionales, tanto administrativas como contenciosas, de que disfrutaban.

El libro, excelentemente editado, como todos los Cuadernos de la serie a que pertenece (aunque es lamentable la omisión de la nota 14 de la Introducción) se encabeza con un prólogo merecidamente elogioso del profesor LAUBADÈRE.

M. P. O.

F. MARIANI, Louis: *Les chemins de la réforme administrative*. Prólogo de G. Liet-Veaux. Biblioteca de las

Ciencias Políticas y Sociales. París, 1958. 152 págs.

En la abundante literatura francesa creada en torno de la reforma administrativa, la obra de M. MARIANI no es quizá una de las aportaciones más felices. El autor se entrega con exceso a las especulaciones imaginativas de una Administración ideal y muchas de sus ideas, algunas minuciosamente desarrolladas, nos parecen algo utópicas en la realidad francesa actual, sin que incluso sea previsible en un futuro próximo la maduración social que les haga realizables.

En la primera parte—sin duda la más interesante—analiza con notable precisión «el clima de la reforma administrativa», planteando el problema en unos términos ciertamente originales, ya que mientras la mayoría de los autores estudian estas cuestiones «desde dentro» de la Administración, M. MARIANI parece situarse «desde fuera». Y así se permite advertir en el capítulo primero, con una encomiable libertad crítica, que el drama estriba en que no se quiere ni renunciar a una misión (sino todo lo contrario, a ampliarla) ni poner los medios para cumplirla eficazmente.

La cuestión, por otra parte, es a su entender sobradamente complicada para que no implique algo de petulancia el afrontarla con ligereza, de aquí que modestamente su sistema se refiera a «los caminos de la reforma administrativa»; para preparar los cuales señala y desarrolla: a) una idea falsa: la espera de una reforma espectacular; b) una idea discutible: el número excesivo de funcionarios; c) otra idea discutible: la comparación del sector público con el sector privado, y d) un estado de espíritu lamentable: el desprecio del detalle.»

La misma originalidad y libertad de pensamiento que ya hemos señalado, permite en el capítulo IV a M. MARIANI afirmar rotundamente el atrevido principio de una responsabilidad, que pudiéramos llamar solidaria, de los funcionarios, en razón a la unidad del Estado. Sugestiva idea, que también se ha oído más acú de la frontera con gran consternación de los funcionarios tradi-

cionales, tan inclinados a considerar su función como un compartimento estanco, de lo que tan elocuentes ejemplos se podría citar.

El autor, no obstante, considera en el capítulo VI que la reforma debe ser realizada por la propia Administración, ya que el imperfecto mecanismo político y la inconstancia de la opinión pública no habían de producir sino retrasos e inconvenientes en una obra de «voluntad y perseverancia». La intervención extraadministrativa se resumiría en un «Comité Nacional», organismo de representación parlamentaria, que garantizase la benevolencia de los partidos.

En la segunda parte explora el autor el ámbito de la reforma, que debe desenvolverse en los siguientes sectores: Textos, personal, locales y material, mecanismo de ejecución, división territorial y público. Limitándose por lo general a observaciones superficiales sobre los más llamativos fenómenos de la imperfección administrativa.

En la tercera parte—«organización y medios de realización de la reforma administrativa»—se aboga por un Comité Nacional (cuya significación ya ha sido explicada), una Alta Comisaría, un Centro de Información, una «red» de enlace entre la Alta Comisaría y cada unidad burocrática, y una serie gradual de «planes».

El libro—que no cuenta con bibliografía y que ha sido impreso en el segundo trimestre de 1958—termina con varios ejemplos del hipotético funcionamiento de los órganos y medios ideados por el autor.

Debe elogiarse, pues, dentro del tono general ya apuntado, la libre actitud del autor ante los problemas de la reforma, y la primera parte de su obra, repleta de ideas fecundas que merecen tener un más completo desarrollo.

Alejandro NIETO

MARQUÉS CARBÓ, Luis: *El Derecho local español*. Prólogo de José María Pi Suñer. Barcelona, 1958. Páginas 1.512.

Acaba de aparecer el segundo tomo, dividido en dos gruesos volúmenes, que

totalizan 1512 páginas, de la obra *El Derecho Local Español*, de MARQUÉS CARBÓ. La estructura y desarrollo de estos volúmenes son idénticos a los empleados en el tomo I. Se hace un estudio panorámico de cada uno de los títulos de la regulación legal, para luego entrar, artículo por artículo, a conocer de los preceptos legislativos. Junto a cada artículo una reseña de antecedentes legales, una cita completa de referencias y concordancias, y unos comentarios jugosos, siempre interesantes, sobre los problemas que suscita cada artículo. En ellos se recogen antecedentes histórico-legales, disposiciones que guardan parentesco con el tema, circulares, jurisprudencia de unos y otros Tribunales, derecho comparado, bibliografía y, sobre todo, un rico anecdótico que se lee con fruición y permite conocer una interesante faceta viva de cada institución o precepto legal que comenta.

El primer volumen del tomo II abarca desde el art. 203 hasta el 340 inclusive de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, y en estos artículos se trata de la Organización y Administración de las Provincias (autoridades y organismos provinciales, competencia provincial, y atribuciones de cada uno de los organismos y autoridades de la provincia, así como de los bienes, obras y servicios provinciales); del Funcionamiento de aquellos órganos (régimen de sesiones y acuerdos, contratación de bienes, obras y servicios) y de los Funcionarios de la Administración Local (nombramiento, situaciones, derechos y deberes, premios y sanciones, etc.).

El volumen II de este tomo, que abarca los artículos 341 al 428 (la Ley vigente de Régimen Local tiene 776 artículos), continúa con la materia de los Funcionarios, principalmente de los que integran los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local. Comenta luego los fines y organización del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, de tanta importancia y trascendencia en el ámbito de la actividad de Diputaciones y Ayuntamientos y, por último, se ocupa del Régimen Jurídico a que se halla sometida en su actuar la Administración

pública de los entes territoriales locales, y la exigencia de responsabilidad a los mismos, así como del régimen de intervención y tutela de las Entidades locales.

Al final se inserta un acabado Índice por orden alfabético de autores y trabajos citados en el cuerpo de la obra y otro Índice alfabético de materias. Y, por último, se hace una transcripción de los artículos 203 al 428, con lo cual se facilita grandemente el manejo de la parte correspondiente de la Ley.

El esfuerzo que representa la obra de MARQUÉS CARBÓ es realmente extraordinario, y puede afirmarse que no se había producido nunca en España una obra similar a ésta en la materia de Administración Local. En el extranjero tampoco sabemos que se haya realizado un trabajo semejante, pues si bien el de ALCIDES GRECA pudiera equipararse en dimensiones, resulta mucho menos aprovechable para conocer a fondo el derecho municipal, no sólo en cuanto a los preceptos del derecho positivo actual, sino el que pertenece a etapas históricas ya pasadas con el que se hallan ligadas las instituciones actuales, que no han sido creados «ex nihilo» sino que tienen siempre un «substratum» en las que les precedieron.

Es interesante apreciar la floración de trabajos que sobre temas relativos al derecho que rige la actividad de Ayuntamientos y Diputaciones se vienen dando en España desde unos años a esta parte. Hay un clima de interés por el estudio de los problemas de la vida local mantenido por un plantel de hombres preparados en esta materia, que con ilusión, tenacidad y esfuerzo van jalonando de trabajos, ora doctrinales, ora de exégesis, o bien de contraste y comparación con el derecho municipal de otros países, el camino por donde marcha la Administración Municipal y Provincial en España. Y ello ha permitido poder ofrecer una legislación completa y avanzada, que se ha anticipado en muchos aspectos a la legislación de la Administración pública general, y que ofrece un cuerpo completo de doctrina que, si no puede decirse que sea perfecto y definitivo, pues en derecho positivo la evolución es constante y debe marchar al compás de los cambios y mutaciones que

se operan en la masa viva de la sociedad y en los problemas que su actividad provoca, si puede afirmarse que ha sido un notorio paso de avance en la materia.

La obra de MARQUÉS CARBÓ ofrece al que ha de enfrentarse constantemente con los problemas que la Administración Local origina, un magnífico elemento de trabajo, y ello no sólo por lo que en sí encierra de documentación y aportación de materiales para un acabado conocimiento de los preceptos que interesan, sino incluso por la cuidada distribución de conceptos y esmerada presentación tipográfica.

Los profesionales del derecho y los funcionarios de la Administración Local disponen de una obra que les será muy útil.

N. RODRIGUEZ MORO

NEGRE VILLAVECCHIA, A.: *Los recargos de la cuenta del fondo de retorno de cargas interiores del Estado*. 1958. 38 págs.

En este interesante folleto, el autor aborda el estudio de este curioso y casi misterioso organismo que es el «Fondo de retorno» y de las exacciones de que se nutre.

Ya empieza el autor por poner de relieve cómo su creación se debe a una disposición general *no publicada* y a la que, por tal motivo, niega eficacia jurídica. Por lo demás, pasa revista al triple aspecto económico, político y jurídico de las exacciones con que se nutre el citado Organismo. Indaga cuál puede ser la naturaleza de dichas exacciones y pasa revista a las tres teorías posibles: como impuesto de lujo, como gravamen arancelario y como corrector del cambio oficial de la peseta para acercarla al cambio real. Señala cómo desde el punto de vista económico no se encuentra justificación para ninguna de estas explicaciones. Y desde el punto de vista jurídico entiende que no estamos en presencia de ningún auténtico impuesto, para cuya gestión fuese competente el Ministerio de Hacienda, ya que el Tribunal Económico-Administrativo Central, en sus acuerdos de 4 de noviembre de 1952 y 19 de enero

de 1954, se declaró incompetente para resolver reclamaciones interpuestas contra liquidaciones practicadas a favor del citado Fondo de retorno. Esto demuestra que, desde el punto de vista de su naturaleza, los recargos que lo nutren deben ser calificados de *exacciones para-fiscales*, a cargo del Ministerio de Comercio.

El autor estudia a continuación cuál es la base legal de la competencia atribuida al Ministerio de Comercio, y termina por entender que no existe. Una vez en vigor la Ley sobre Tasas y Exacciones para-fiscales de 26 de diciembre de 1957, la única posibilidad de subsistencia que tiene este gravamen es que sea incluido en la relación que ha de publicar el Gobierno. Aun así entiende que los expedientes iniciados con anterioridad a la Ley últimamente citada no pueden jurídicamente justificar una liquidación con destino al Fondo de retorno. Y esta ilegalidad, por supuesto, podrá ser acusada mediante el correspondiente recurso que, en vía gubernativa, sería dealzada ante el ministro de Comercio y contra acto del director general de Comercio Exterior y, posteriormente, ante la vía contencioso-administrativa.

El trabajo constituye evidentemente un intento de aprehender con categorías jurídicas una realidad administrativa que, hasta ahora, se ha mostrado absolutamente rebelde a los moldes de la legalidad.

F. GARRIDO FALLA

REVILLA QUEZADA, Alfredo: *Curso de Derecho administrativo boliviano*. 2.^a ed. La Paz, 1958. 540 págs.

El Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de «San Andrés», de La Paz, acaba de publicar la segunda edición de su *Curso de Derecho boliviano*. Si bien este último adjetivo parece limitar el alcance de la obra, restringiéndola aparentemente a una exposición del derecho positivo de su país, lo cierto es que nos encontramos ante una obra completa en la que concilian

con singular acierto los conceptos generales y el tratamiento concreto de cada tema en la legislación de Bolivia. El Plan general de la obra se adapta al modelo tradicional, así se estudian sucesivamente los conceptos de administración y gobierno. Las relaciones entre Ciencia de la Administración y Derecho administrativo y de éste último con las demás Ciencias jurídico-sociales y las fuentes del Derecho administrativo, para pasar después al examen de la personalidad, organización y moda de actuación administrativas. El afán de concisión que inspira toda la obra—hay que tener presente que las doscientas últimas páginas de la obra están dedicadas a la recopilación cronológica y alfabética de las principales disposiciones administrativas de Bolivia—le lleva a tratar con superficialidad que a veces se nos antoja excesiva, una serie de puntos importantes. Evidentemente nos hallamos ante un libro de texto y para estudiantes que inician sus primeros contactos con el Derecho administrativo; pero incluso tras estas consideraciones, no podemos ocultar que esperábamos del Director de la Escuela de Administración Pública de Bolivia algo más profundo sobre cuestiones tan candentes como el actual resurgir de la Ciencia de la Administración, que circunscribe, con criterio discutible, al ámbito anglosajón ignorando sus nuevos matices europeos, o sobre el intervencionismo de Estado, que confunde con las doctrinas socialistas, marxistas, fascistas o anarquistas cuando su motivación no ha de responder necesariamente a ninguna de estas ideologías políticas. Otras muchas cuestiones suscita el presente volumen, elogiable en cambio por su sencillez y claridad expositivas. No queremos pasar por alto, sin embargo, el desconocimiento que de la doctrina jurídico-administrativa española hace gala el autor. Parece como si con ORTIZ DE ZÚÑIGA, COLMEIRO y POSADA se hubiese agotado la ciencia en nuestro país; aún es posible espigar en sus páginas alguna referencia a la obra de GASCÓN, FERNÁNDEZ DE VELASCO, ROYO-VILLANOVA o GARCÍA OVIEDO, siempre en ediciones anteriores a 1930; y ni qué decir tiene que las generaciones posteriores no aparecen en absoluto, con la

solitaria remisión, y no en uno de sus artículos más característicos, en una única ocasión a un trabajo de esta REVISTA. Otro punto cabe señalar en la moderna y progresiva legislación que, como en el caso de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, hubiera contribuido beneficiosamente a la sistemática general del tema.

M. P. O.

URÍA, Rodrigo: *Derecho mercantil*. Madrid, 1958, 857 págs.

Comprende esta obra una exposición sistemática de todo el amplio campo del Derecho mercantil, incluyendo en él el Derecho de la navegación marítima y aérea. El autor, catedrático de la asignatura en la Universidad de Madrid, confiesa su intención de facilitar un instrumento a los alumnos universitarios, pero hay que decir que con independencia de esta finalidad, perfectamente oportuna en el momento actual, afectado de cambios importantes de concepción y de estructura de la materia, la obra trasciende con mucho de ese propósito para lograr un significado propio y sustantivo de primera importancia. Es este género de los manuales, de las exposiciones acabadas y sintéticas de toda una disciplina, un arte difícil. No es lo mismo, por de pronto, sintetizar que simplificar, y no es esta confusión el menor de los riesgos que acechan a quien se decide a elaborar una obra de este estilo. En esta prieta exposición que comentamos no hay la menor simplificación, ni en ella desfallece nunca el rigor más profundo, dominando una jugosidad de verdadero jurista a la que no sólo no perjudica, sino que potencia la concisión expositiva y el afán de seguir una línea sistemática, que, aunque recortada, es siempre completa. Estimo que el autor ha logrado con ello una hazaña importante que merece destacarse como uno de los sucesos últimos más significativos de nuestra ciencia del Derecho.

El encuadramiento de la materia se hace siguiendo una sistemática original que pretende justificarse en la concep-

ción básica del Derecho mercantil que el autor postula y en la que resume felizmente toda la vasta polémica, que puede ya considerarse cerrada, sobre el particular. El Derecho mercantil es para este libro «el Derecho que regula la organización y la actividad de los empresarios», y la exposición se ordena «siguiendo la curva que describe esa actividad organizada, desde que el empresario la inicia hasta que desaparece». Tras una introducción, dedicada al concepto y las fuentes del Derecho mercantil, viene una primera parte, en la que se estudia la estructura de la organización mercantil, y en concreto la empresa, el empresario y el establecimiento mercantil (distinguiendo y relacionando estos tres conceptos en forma que nos parece especialmente lúcida), el personal colaborador del empresario, la protección del empresario y de su empresa (y aquí las propiedades industrial y comercial y la protección contra la competencia ilícita), la contabilidad de las operaciones mercantiles y, finalmente, la publicidad registral. La parte segunda se dedica al Estatuto jurídico del empresario, distinguiendo empresario individual y social y dentro de éste, según los distintos tipos de sociedades, destacando el estudio dedicado a la anónima, que comprende cerca de 200 páginas de la obra y un pormenor técnico de difícil rigor, para concluir con el estudio de las uniones de Sociedades y

de la asociación de cuentas en participación.

La tercera parte se titula «El tráfico y sus instrumentos jurídicos» y se subdivide a su vez en tres apartados para estudiar, respectivamente, las instituciones y agentes auxiliares del tráfico, los contratos mercantiles y los títulos de crédito.

La cuarta y última parte se dedica a la suspensión de pagos y quiebra. Fuera de este sistema y al fin del libro se ha colocado el «Derecho de la navegación», atendida su singularidad, que se expone en ocho capítulos, y en los que como particularidad digna de ser notada se hace el estudio simultáneo de la navegación marítima y de la aérea. Al final se hace una reseña bibliográfica de los trabajos más importantes publicados en nuestra lengua clasificados según el orden expositivo de la obra. En la exposición de ésta se ha omitido toda polémica doctrinal, así como las siempre fáciles y ordinariamente confusas referencias de Derecho comparado. La seguridad constructiva que esto presta a la exposición ha evitado felizmente los riesgos de dogmatismo y de mutilación de los problemas allí donde éstos efectivamente existen. Como ya hemos indicado, la obra está plenamente lograda en claridad, precisión y sabiduría.

E. G. DE ENTERRIA

II.-REVISTA DE REVISTAS

Revista de la Universidad de Madrid

Vol. VII, núm. 25. Número monográfico dedicado a «La ciudad como forma de vida». Madrid, 1958.

El urbanismo, después de un largo periodo de sopor, ha tenido entre nosotros un súbito y valioso despertar. Buena prueba de ello lo constituye este magnífico número monográfico de la «Revista de la Universidad de Madrid», que comentamos, bien que centrado esencialmente en el aspecto histórico-sociológico, por lo que echamos de menos un estudio de las nuevas formas de organización urbana, en las que tan alto papel corresponde a la Administración, y que es, por otra parte, el punto de máxima conexión entre la ciencia en sus diversas ramas, el arte y las técnicas, lo que da un carácter aún más apasionante a sus complejos problemas.

Destacan especialmente el estudio de Antonio GARCÍA BELLIDO sobre los orígenes de la ciudad, con los asombrosos urbanistas *avant la lettre* de Mohenjo-Daro, en el tercer milenio antes de nuestra era, y el de Leopoldo TORRES BALBAS sobre la ciudad musulmana, que en su primera parte tiene un interesante esquema de la organización y ordenanzas locales, en nuestras ciudades sometidas a la invasión árabe. Muy atrayentes, aunque en esferas más apartadas de nuestra competencia, las colaboraciones de CHUECA GOITIA, José Luis ARANGUREN, Manuel de TERÁN y Julio CARO BAROJA, de quien recordamos un espléndido estudio sobre las «nuevas ciudades» de

Sierra Morena, obra del gran Carlos III, precursor aquí también, en el número 18 de la Revista CLAVILEÑO.

M. P. O.

La Revue Administrative

Marzo-abril, 1958. Núm. 62.

RIGAUD, J.: *La réforme des études à l'E. N. A.* Págs. 111-117.

El autor aprovecha el decreto de 24 de febrero de 1958, modificador del Régimen de clasificación de los alumnos de la Escuela Nacional de Administración (E. N. A.) para actualizar la problemática de la misma, que tan gran papel representa en la organización administrativa francesa, y que para la española debería ser, por lo menos, inspiración ya que no modelo.

Como dice el autor, el interés del decreto sobrepasa el de una medida parcial, como es la de suprimir las discriminaciones para la distribución de los puestos al finalizar la estancia de los alumnos en la E. N. A., sin otras diferencias que el número que ocupan en la promoción, pues la realización de esta reforma se prevee en el cuadro de redistribución de estudios que habrá de hacerse antes del 1 de julio de 1958; y antes de apuntar las reformas, a su juicio, más convenientes cree imprescindible: 1.º señalar el cuestionario dirigido por la Asociación de Antiguos Alumnos al personal de la escuela, como antecedente inmediato del

decreto; 2.º delimitar su extensión exclusivamente a la reforma de estudios, excluyendo todo cambio en el régimen de oposiciones y escolaridad, y 3.º recordar en pocas palabras el régimen actual de escolaridad.

RIGAUD cree que la posible reforma debe girar en torno a estas dos bases esenciales: A) supresión de las cuatro secciones en que está dividida la escuela, sin que esto conduzca a dar a los alumnos enseñanzas invertebradas y hacer de ellos agentes de una Administración determinada, antes que especialista de la Administración, pues la auténtica especialización profesional será adquirida sobre la marcha, a la salida de la E. N. A.; B) se debe separar de la inspiración universitaria la organización de los estudios, eliminar totalmente conceptos tales como «deber para casa» «lección a aprender», etcétera, etc., y modificar el sentido clásico de otros como «programas» y «cursos»; en fin, volver este régimen más flexible, reducir los ejercicios formales a su justa importancia y darle más al trabajo personal. Hasta aquí los aspectos de la reforma vistos «grosso modo»; el autor amplía a continuación estos puntos en los siguientes apartados: «*Los cursos*» excluyendo de ellos toda materia ya estudiada en las Facultades de Letras o Derecho y dedicándolos exclusivamente a aspectos nuevos o poco conocidos y tratándolos desde el punto de vista práctico; «*trabajos personales y de opción*», donde se adopta como mejor fórmula de trabajo la del seminario, donde los alumnos estudiarán personalmente y sin la preocupación de la clase del día siguiente; «*conferencias del método*» y «*la promoción*» donde se concluye conservando el sistema de examen final con algunas pequeñas reformas.

FEUER, Guy: *Le problème des décorations en droit administratif*. Páginas 118-132.

En la introducción se estudian brevemente: la razón psicológica de las decoraciones y se recuerda que éstas son tan antiguas como los hombres mismos; la historia de las decoraciones france-

sas posteriores a la Revolución y de los hechos que las motivaron, con especial mención de la «Legión de Honor», y las diferencias existentes entre las decoraciones estatales como emanación de su soberanía y los emblemas o insignias destinados a marcar la pertenencia de alguien a un grupo público o privado, a organizado o no.

En el capítulo de la naturaleza jurídica, después de definir descriptivamente las decoraciones, se las estudia como títulos certificadores de una cierta cualidad, y como títulos jurídicos, lo cual acarrea dos consecuencias importantes: las de estar jurídicamente protegidas, y producir ciertos efectos jurídicos.

La segunda parte constituye una abstracción de los diferentes textos legislativos franceses sobre el tema, referentes a su régimen jurídico; el autor obtiene aquí tanto conclusiones de orden general: la gran semejanza de unos textos con otros cuando regulan decoraciones de la misma categoría y el papel modélico de la Legión de Honor, a cuyos textos reguladores otras distinciones se remiten frecuentemente, como de orden particular; dentro del último tipo de datos trata primero de las reglas de atribución de la decoración, siendo aquí imprescindible, a juicio del autor, separar las personales de las no personales en cuanto la atribución de las primeras se hace por pleno derecho del candidato, mientras que en las segundas se deja a la discreción de la autoridad competente, y segundo, la situación jurídica del decorado, constituida por normas otorgadoras de los derechos de exhibición y tratamiento unas, y vinculantes a un especial sistema disciplinario a los sujetos decorados que ejecutan actos contra el honor, las otras. En el último apartado, el profesor Feuer se pregunta cómo todos estos actos: la decisión, atribución, vigilancia de los decorados, procedimiento disciplinario, se realizan, pues son actos de la Administración. El autor, después de distinguir (y estudiar ambos términos) la gestión de las decoraciones hechas por los ministros y la hecha por las Administraciones autónomas, observa que estos actos de gestión tanto pueden ser normales actos de gestión ministerial

como verdaderos servicios públicos personalizados.

El autor finaliza resaltando que, a pesar de ser tema extrajurídico, sería interesante estudiar el hecho de que la estima en la que se tiene a las decoraciones, puede considerarse como signo de la que se le tiene al Estado.

Ramón ZABALZA RAMOS

Núm. 64. Julio-agosto, 1958.

MARCEL, J.: *Les aspects fondamentaux de la discipline des usagers de l'enseignement public.*

En principio, el poder disciplinario es de orden interior y, por tanto, sólo aplicable a los que están incorporados al servicio, como es el caso de los funcionarios públicos. Parece, por tanto, que repugna la idea de que los usuarios de un servicio público puedan estar sometidos a este poder disciplinario. Ahora bien, ocurre que los usuarios de determinados servicios están realmente incorporados al mismo, como es el caso de la enseñanza pública. De aquí, la existencia de un régimen disciplinario de la enseñanza, cuya característica principal, no obstante, es la heterogeneidad: no puede ser lo mismo el sistema de sanciones en una escuela primaria (donde incluso se admiten las penas privativas de libertad, por ejemplo, la retención en la escuela la tarde del jueves o el domingo), que en la enseñanza media o superior; tampoco es lo mismo el grado de incorporación al servicio de los distintos tipos de estudiantes, por ejemplo, los que estudian con una beca o pensión oficial.

La disciplina escolar tiene un aspecto jerárquico y discrecional y otro reglado y jurisdiccional. El primero, es una consecuencia natural de las atribuciones de todo jefe de establecimiento docente: por ejemplo, el derecho de un Decano a amonestar a los estudiantes de la Facultad, o el del profesor a poner una mala nota, o a expulsar de clase, etc. En estos casos, se trata de sanciones discrecionales, no revisables mediante recurso,

lo cual se explica por la poca importancia de la sanción. Ahora bien, dentro de esta discrecionalidad se incluyen a veces sanciones que pueden tener mayor importancia. El Tribunal de Apelación de París se pronunció en 12 de marzo de 1917 sobre la demanda presentada por el padre de un alumno perteneciente a una clase que había recibido una severa reprimenda del profesor, y que el padre consideró difamación. Pero hay que entender que en esta materia la incorporación del alumno a la institución es tal que, como ha señalado RIVERO, sólo es comparable a la incorporación militar.

El aspecto reglado y jurisdiccionalizado de esta cuestión, deriva de la consideración de la enseñanza como un derecho (incluso constitucional) del usuario del servicio. La jurisdiccionalización se presenta bajo diversas formas: existencia de órganos cuasi jurisdiccionales, y existencia de un procedimiento formalizado. Las formas están aquí establecidas a favor del usuario del servicio, por lo que su desconocimiento puede provocar por vía de recurso, una segunda instancia. En materia de enseñanza superior, aparte de las facultades de advertencia y amonestación que tienen los Decanos y el «derecho de reprimenda» del Rector, todas las otras sanciones disciplinarias han de ser pronunciadas por el Consejo de la Universidad. En esta materia cabe recurso ante el Consejo de Estado. El usuario del servicio público se coloca, en materia disciplinaria, en situación semejante a la del funcionario público.

F. GARRIDO

Droit Social

Julio-agosto, 1958.

MME. GREGOIRE: *Les salaires féminins dans le cadre du marché commun.* Págs. 400-402.

El Comité de Enlace de las Asociaciones Femeninas (C. L. A. F.), es el único que se ha preocupado de llamar la atención de los problemas que la aplicación del artículo 119 de los Tratados de Bru-

selas, y de la Convención número 100 del B. I. T. de Ginebra plantean para los estados firmantes.

Estos problemas son, salvo en Francia, en el plano de lo legislativo, la diferencia existente entre las obligaciones que aquellos textos imponen a los estados firmantes, y la realidad legislativa estatal; en el plano de los hechos se analiza en cada país el tanto por ciento de diferencia de los salarios femeninos con relación a los masculinos, en los distintos sectores laborales, el número total de mujeres trabajadoras con relación al de hombres, la general inferioridad de categoría de los puestos ocupados por mujeres, etc.

En resumen, con estas notas la autora ha pretendido únicamente apuntar las posibles soluciones a los problemas que la aplicación de los Tratados Internacionales puede plantear para los intereses laborales femeninos en el Mercado Común Europeo.

Septiembre-octubre, 1958.

BURDEAU, Georges: *L'entrée de la science politique dans les Facultés de Droit*. Págs. 449-451.

Una nueva aportación a las relaciones, siempre polémicas entre el Derecho y la Sociedad; esta vez el problema está enfocado desde la misma realidad: el Decreto de 27 de mayo de 1954, y captado realista e inteligentemente. Después de señalar las dos reformas, pedagógica una, y el aumento de programas de estudio la otra, se observa la última como: 1.º transformación de la concepción misma del Derecho: antes del Decreto de 1954, la Realidad Social era estudiada en relación con la norma jurídica, encuadrada en ella; ahora con las dos nuevas disciplinas introducidas en la Rama de Derecho político (1), Ciencia Política y Sociología, se produce un cambio en el orden de estudio y en su propia significación, pues la norma constitucional y el Derecho se van a considerar como simples manifes-

(1) En Francia la carrera de Derecho se divide en tres ramas: Derecho privado, Derecho público y Economía política.

taciones de los complejísimo campos del Poder y la Sociedad; y 2.º como el «Desarrollo de nuestra sociedad contemporánea y la voluntad de hacer el esfuerzo de disciplinarla a lo nuevo».

La reforma, es criticada por el autor, desde el plano científico («la separación clásica de las disciplinas era la única aceptable científicamente»), y, sin embargo, la solución adoptada es al mismo tiempo—dice BURDEAU—la más realista y valiente, porque al renunciar implícitamente a la posición de estudio del Derecho, privilegiada, proveniente de su aislamiento, se ha preocupado el legislador de que las Facultades de Derecho no se confinen al estudio del establecido, si no que se las invita al estudio de esas fuerzas caóticas que precisamente harán nacer el Derecho del mañana.

Esta separación metodológica sólo podría darse, finaliza el autor, en una situación del mundo normal, estática: («el aislamiento es un lujo de periodos estables») pero no en una época tan traumática como la actual.

Ramón ZABALZA RAMOS

Revue du Droit Public et de la Science Politique

Julio-agosto, 1958. Núm. 4.

CASTAGNÉ, André: *Contribution a la théorie de la responsabilité des fonctionnaires a l'égard de l'administration en cas de cumul des responsabilités*. Págs. 676-737.

Este artículo es un argumento más a favor de que los administrados franceses pueden mostrarse orgullosos de la actividad desarrollada por su Consejo de Estado, sobre todo en lo contencioso-administrativo; el autor nos muestra el giro de su doctrina en cuanto a la responsabilidad de los funcionarios; este cambio, desde un plano más modesto tiene significación semejante a la del *arrêt* Blanco de 1873, revisor de la clásica e introductor de la nueva teoría de la responsabilidad estatal por falta de sus funcionarios, y está represen-

tado por el ya no menos famoso *arrêt* Laruelle de 28 de julio de 1951, y significa el fin del sistema anterior simbolizado por el *arrêt* Poursines de 28 de marzo de 1924.

En materia de responsabilidad de funcionarios dos hipótesis son posibles: daño directo del funcionario a la Administración en su patrimonio o instalaciones, o indirecto obligando a ésta a reparar los daños causados por el funcionario a terceros, estudiándose solamente aquí la segunda, pues es la determinante de este cambio jurisprudencial y la más fecunda en supuestos; vigente la irresponsabilidad del funcionario ante el Estado como principio desde 1924, la doctrina estaba convencida, dice Castagné, de la posibilidad de la reforma, al dar el Consejo de Estado a la Administración el derecho de ser subrogada en las acciones de la víctima contra el funcionario, y de su necesidad, pues el agraviado recurría casi siempre contra la Administración por motivos de solvencia. El autor nos muestra a continuación la nueva doctrina contenida en lo esencial en tres *arrêts*: Laruelle, Delville y Morizt.

Antes de entrar en los apartados concretos del tema, el autor señala las diferencias fundamentales entre la actual acción administrativa, auténtico recurso de la Administración frente al funcionario y la acción subrogatoria civil, que no es sino una acción civil y recurso ficticio, al prevalecer el tercero sobre la Administración. El tema central está comprendido en dos apartados: A) *La falta del funcionario frente a la Administración*. El autor analiza con gran claridad las especiales características de la falta personal contra la administración: consustancialidad de los elementos administrativo y personal y posibilidad de separación de la falta del servicio sin ser exterior a él, su diferencia con la falta personal normal basada en ser la Administración el sujeto pasivo; dentro de este apartado, Castagné distingue tres supuestos según la falta sea: a) extraña al servicio, es decir, que desde el punto de vista del móvil último del acto no se le puede relacionar con ninguna operación administrativa; b) contra el servicio don-

de lo interesante no es la intención de la gente de dañar el servicio, sino el resultado práctico de su actuación, teniendo en cuenta tanto el daño material como el moral causados a la Administración; c) en relación con el servicio, de construcción eminentemente técnica y un tanto ficticia, según el autor. B) *La aplicación de la competencia del juez administrativo*, en el caso de acumulación de faltas de la Administración y el particular: para determinar el montante de la indemnización que corresponde pagar a cada uno de los dos; el hecho de ocurrir esto así significa, a juicio del autor, la unión de conceptos tan antitéticos en la doctrina clásica como falta personal y competencia administrativa, y el que tantas críticas hayan caído sobre esta nueva dirección; a consecuencia de ellas se estudian, finalmente, los fundamentos de esta nueva competencia administrativa, encontrándolos en el hecho de ser la relación Estado-Agente, de Derecho Público, aunque su origen sea la falta personal del funcionario, y sus consecuencias: autonomía de los principios del Derecho Público en materia de responsabilidad, y el que esta autonomía se convierta casi siempre en oposición abierta a los criterios jurisprudenciales civiles, como ocurre en el estudio concreto del perjuicio indirecto y de los coautores.

Ramón ZABALZA RAMOS

Public Administration

Vol. XXXVI. Otoño, 1958.

LOCKWOOD, F. T.: *Attitudes in Administration*. Págs. 213-230.

El presente encargo mereció el segundo premio en el Concurso *Haldane* para 1957. Se trata en él de estudiar el antagonismo existente en el seno de la administración, como es cualquier otra actividad humana, entre la rutina y la acción creadora, entre el aislacionismo y la cooperación interdepartamental. El autor señala cómo, si bien el problema general, en el campo administrativo tie-

ne mayor importancia porque las relaciones entre los administrados y la Administración carecen de la permeabilidad y de la interconexión que presentan en el comercio o en la industria, las existentes entre los fabricantes y el público. De aquí, en primer término, la necesidad de fomentar en lo posible las «relaciones humanas», por usar una expresión en boga. Pero no es ésta la finalidad que se propone el autor, sino preferentemente, la de establecer una mayor compenetración entre los distintos servicios administrativos, de forma a eliminar en lo posible la actividad administrativa en exceso, onerosa y paralizante. Esto debe hacerse, además, desde la base misma de la jerarquía funcional y en el momento mismo en que comienza la tramitación del expediente; en otro caso, si se reserva la función coordinadora a los superiores eslabones jerárquicos, se habrá perdido, a la vez del tiempo, una serie de posibilidades intermedias que, por razones de sencillez y de afán de concisión, no se ofrecen a los altos órganos; y si se verifica cuando ya el servicio o finalidad propuesta se encuentra montado o en trance de conseguirse, toda modificación que se juzgue pertinente a la luz de los informes de las restantes dependencias administrativas, tropezará con mayores resistencias y será, además, en muchos casos, anti-económica.

Es interesante cómo se cuida el autor de resaltar el que, tanto como el defecto, puede resultar nocivo el exceso de actividad administrativa; debe admitirse un mínimo de espíritu crítico en el subordinado que le permita examinar las órdenes recibidas y no cumplirlas ciegamente cuando le parezcan desorbitadas o inútiles. Esto es especialmente de actualidad, al multiplicarse últimamente los cuestionarios, peticiones de datos y referencias, análisis de tiempos, etc., que pueden llegar a ser causa de una falsa productividad: el funcionario trabaja sin duda más que nunca, pero en la mayor parte de los casos lo hace para fines desproporcionados con el esfuerzo que le es requerido y el menoscabo de sus funciones habituales.

El ensayo es, en definitiva, un generoso intento de afirmar la necesidad pe-

rentoria de encender y mantener en los servidores públicos el fuego del entusiasmo, de la espontaneidad y de la amplitud de miras frente a los peligros de la pasividad, la rutina y la especialización; a través del principio de integración se quiere defender, en último término, que el funcionario está, y no debe olvidarlo, no desempeñando una función específica y concreta, a menudo monótona, sino colaborando en un quehacer general del que nada le deba resultar ajeno o indiferente.

M. P. O.

Revista de Ciencias Sociales

Universidad de Puerto Rico. Vol. II, núm. 1. Marzo, 1958.

FRIEDRICH, Carl J.: *Apuntes sobre el valor de la discreción*. Págs. 5-10.

El tema de la discrecionalidad administrativa—tal es el significado del término *discreción* desafortunadamente utilizado aquí en la traducción al castellano—es estudiado con gran agudeza en este breve pero sustancioso ensayo del profesor FRIEDRICH. No se trata de fijar aquí el fundamento jurídico de la discrecionalidad, sobre el que Kelsen, Hauriou y la escuela italiana han mantenido tantas y tan dispares teorías; sino el fundamento práctico y, correlativamente, precisar el ámbito de su aplicación más benéfica. Discrecionalidad supone—y no excluyente, antes al contrario—regla previa. Sólo cuando no puede existir una regulación absoluta, es decir, cuando la Ley no puede agotar todos los supuestos de la realidad, y claro es que lo puede pocas veces, existe auténtica discrecionalidad; pero es claro asimismo que discrecionalidad no puede nunca equipararse a libertad absoluta de obrar. FRIEDRICH señala dos límites, uno implícito y otro explícito, a la discrecionalidad: el primero, el respeto a las normas creadoras del ámbito general en el que ha de desenvolverse la actuación no reglada; el segundo, la necesidad de un razonamiento *a posteriori* del uso dado a la discrecionalidad. Una discrecionalidad irrazonada es siempre indeseable, y

es precisamente, señala FRIEDRICH con gran agudeza, la que se halla en las «cláusulas generales» habilitatorias, de uso tan frecuente en los regímenes totalitarios. Normalmente en estos supuestos se respeta el marco legal de la discrecionalidad, pero ésta se utiliza sin la traba de una tutela o aun simple explicación *ex post*.

Sin embargo, sometida al doble principio restrictivo antes señalado, la dis-

crecionalidad es no sólo valiosa, sino «ineludible no ya en la administración mas en toda relación humana». Es la que llama el autor «discreción responsable», y cuyo ámbito de aplicación más provechoso encuentra en la selección de personal, tema éste de grandes perspectivas que sólo queda esbozado en este excelente trabajo.

M. P. O.

1

2

3

LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL MOVIMIENTO NACIONAL Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

La Sección y la «Revista de Administración Pública», como órganos de manifestación científica del Instituto de Estudios Políticos, se han preocupado en todo momento de examinar importantes sectores o aspectos de nuestra Administración. Esa preocupación se ha conformado al rigor de la técnica jurídica y ha atendido a la finalidad política de toda acción administrativa, en el más elevado sentido de un Estado de Derecho, en que deben aunarse las garantías formales y la realización material de la justicia a través de un sistema de servicios y de prestaciones. Por ello, se complacen en formular unos comentarios a la Ley por la que se declaran los principios del Movimiento Nacional, en cuanto entrañan de principios inspiradores y rectores de toda acción de Gobierno y, en consecuencia, de la Administración, cuyo estructura y fines deben servir a la mejor ejecución de los mismos.

SUMARIO: I. Introducción.—II. El principio de Unidad.—III. El principio de Igualdad.—IV. La Administración y el bien común.—V. Intervencionismo administrativo. VI. El principio de familia como base social de las tareas colectivas.—VII. El derecho de asociación.—VIII. Reforma agraria.

I. INTRODUCCION

El 17 de mayo de este año de 1958, fué solemnemente promulgada por S. E. el Jefe del Estado ante el Pleno de las Cortes la Ley Fundamental por la que se declaran los Principios del Movimiento Nacional. En dicha Ley, como ha sido puesto de manifiesto, se formulan unas creencias políticas, se instaura una estructura institucional y se determina una concreta acción de gobierno. En las páginas que siguen nos proponemos señalar la repercusión que la declaración de los Principios del Movimiento ha de tener, como principios inspiradores y condicionantes, en la organización y en la actividad de la Administración Pública. Y ello porque la Administración por su propia posición ha de ajustarse neces-

riamente, en cada momento histórico, a las concepciones políticas dominantes, las que inversamente se convertirán en flatus vocis si no cuentan con la Administración necesaria e idónea para realizar aquéllas en todo su significado finalista.

II. EL PRINCIPIO DE UNIDAD

La afirmación de la unidad española ha sido una de las constantes de la legislación fundamental del nuevo Estado, lo que no es de extrañar por cuanto fué precisamente la quiebra de la unidad de la Patria, que puso a España al borde mismo de su desaparición como entidad sustantiva, una de las razones fundamentales del Movimiento. La declaración expresa y solemne del principio, se contiene en muy diversos textos. Así, el preámbulo del Decreto de Unificación, de 19 de abril de 1937, dice: «El nuevo Estado español nace bajo el signo de la unidad y la grandeza de la Patria»; «El Estado nacional... es instrumento totalitario al servicio de la integridad patria», corrobora el Fuero del Trabajo aprobado por Decreto de 9 de marzo de 1938, hoy Ley Fundamental; España es una «unidad política», según el artículo 1.º de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado. Todo ello por recoger sólo normas legales de jerarquía máxima; pero aún pudieran citarse otros textos igualmente significativos, aunque sin ese carácter, que ponen en primer plano el principio de la unidad de España y que han determinado los ya citados: «El Estado ha de ser instrumento puesto al servicio de la unidad», decía José Antonio: «España es una unidad de destino en lo universal... Todo separatismo es un crimen que no perdonaremos», se declara en los puntos de Falange; y Onésimo Redondo reiteraba: «La unidad es el fin del Estado... Unidad sobre todo y ante todo».

Es innecesaria una especial información para comprender la razón última de esta unidad tan ardorosamente preconizada. A lo largo de su existir como Estado, España no ha vacilado en imponerse los más penosos sacrificios para alcanzar y, una vez conseguida, mantener una unidad territorial, religiosa, etc. La presencia constante de fuerzas que actúan en sentido diverso es igualmente incontrovertible, como la experiencia de los años entre 1931 y 1936 vino dolorosamente a poner de manifiesto. Por ello, en los Principios del Movimiento la afirmación del Principio de Unidad se hace, y se reiteraba, en el Principio I, recogiendo la fór-

la, que ha alcanzado ya la perfección de lo clásico, de que España es a unidad de destino en lo universal. En el Principio IV, con la no menos contundente expresión, La unidad entre los hombres y las tierras de paña es intangible.

Las consecuencias y derivaciones que en el orden político-administrativo se derivan de este principio son incontables, en cuanto se ha de mantener en todos los órdenes de actuación del Estado y a informar toda legislación. Parece evidente, sin embargo, y así se desprende del texto del último Principio citado, que sobre todas ellas prima la consideración de la unidad territorial. Nuestro Estado rechaza toda idea que sugiera un atentado a su carácter unitario y, en particular, excluye el federalismo y toda otra forma de autonomía política. A este respecto es suficiente el testimonio de la abrogación retroactiva del Estatuto catalán, establecida por Ley de 5 de abril de 1938, con efectos a contar desde el mismo día del Alzamiento.

En la esfera que nos ocupa, el de la organización administrativa, esta ya tiene repercusiones obvias. Asistimos, en el plano internacional, a un proceso de crisis del Estado centralizador, que a través de formas de descentración y descentralización de funciones trata de aliviar el eje de maquinaria de la sobrecarga que una intervención precisa en las esferas más dispares de la existencia de la comunidad ha producido. Hoy el Estado no es ya el mero mantenedor del orden público, sino que —y más atándose de un Estado como el nuestro que responde a unos postulados políticos en los que se señalan deberes positivos— es ante todo gestor de servicios públicos y de prestaciones administrativas. Unos y otras parecen exigir, por razones técnicas de eficacia y buena organización a menudo todopoderosas, métodos de gestión y de división funcional que no comprenden exactamente en los moldes clásicos. Así, concretamente, la división territorial de la mayoría de los Estados modernos se ha mostrado inadecuada e insuficiente para servir de base a un actuar administrativo como el actual. Es suficiente, a este respecto, la referencia del caso más revelador en esta materia: es el del régimen local británico, que desistió de ser considerado como modelo de eficacia, ha ido cediendo sus prerrogativas y sus esferas de actuación al poder central, debido a que sus límites territoriales, fijados muchas veces por razones de secular tradición histórica y hoy en absoluto inoperantes, son materialmente un obstáculo para la prestación normal y económica de los servicios públicos.

Por ello, con carácter casuístico primero, y después con afán sistematizador, han ido apareciendo nuevas fórmulas como la descentralización regional de servicios —de las que hoy tenemos en España algunas manifestaciones—, pero referidas siempre a un determinado sector de actividad pública: aguas, electricidad, por ejemplo, sin olvidar los "Planes" Jaén y Badajoz. Sin embargo, la tendencia general, forzada por la necesidad cada vez más perentoria de una estrecha coordinación de los diferentes servicios públicos, es la de agrupar en grandes entidades territoriales con cierta autonomía —al menos administrativa— la dirección y gestión de esos servicios, por razones económicas y técnicas, cuya exposición excede de los límites de estos comentarios. Así, se ha hablado de una nueva división territorial inglesa en Regiones y, entre nosotros, recientemente, se ha definido el papel de la provincia como área de prestaciones de servicios públicos, configurándola como un ente de características propias con posibilidades muy grandes, en buena parte inexploradas todavía; y se ha puesto de relieve que, incluso bajo este punto de vista es la Provincia, al menos en algunos casos, demasiado reducida en sus dimensiones, y habría que acudir a fórmulas más amplias, interprovinciales o ya decididamente regionales.

El administrativista y el político pueden ahora preguntarse si no habrá entonces contradicción entre el principio de unidad formulado con el rigor que señalábamos más arriba y las exigencias de las nuevas técnicas de gobierno y administración. Hay que convenir en que, desde una perspectiva histórica, este antagonismo se encuentra plenamente justificado. La región ha sido en todo momento una bandera política y, lo que es más grave, actuaba siempre al servicio de los enemigos de esa integridad de la Patria de la que es el nuevo Estado, por fundamentos indudables servidor tan celoso.

Frente a esta posible incompatibilidad, conviene afirmar desde ahora la perfecta conciliación de ambos sistemas, precisamente porque esa fatalidad de la idea de región ha sido producto de intereses nunca definibles, porque en ningún momento la buena administración, con arreglo a las mejores técnicas de economía y eficacia de los servicios públicos, puede significar un atentado a la unidad nacional y, porque, recíprocamente no puede irse contra el interés nacional, fundándose en un falso respeto a un principio político que no hay que interpretar arbitrariamente.

Pero es que, además, y en esta misma trayectoria, nuestra opinión e

que el principio de unidad afirmado con tanto énfasis como conviene y exige, en nuestras normas fundamentales y, concretamente, en los Principios I y IV de la Ley de 17 de mayo último, lejos de ser interpretado como obstáculo para una eficaz actuación administrativa, ha de ser considerado como norma de habilitación para la misma. Con certera visión, el legislador ha querido establecer la unidad patria como postulado positivo primero de nuestro Estado, haciendo con ello inadmisibile todo intento de desintegración o desmembración; revistiendo, por tanto, a este principio de la máxima formalidad y garantía jurídicas y haciéndolo con tal rigor que no pueden caber dudas sobre su vigencia, alcance e intangibilidad.

El principio de unidad ofrece, de otra parte, el título para allanar y resolver los obstáculos para una nueva y mejor reestructuración interna de nuestra organización administrativa, que podrá hacerse con arreglo a los criterios funcionales más convenientes, sin que en ningún modo puedan desvirtuarse como fuerzas al servicio de intereses particulares secesionistas. Entendemos que el principio de unidad, principio político, no puede ser desvirtuado por los principios de organización administrativa; antes al contrario, que su establecimiento y fundamentación con las máximas garantías ha de permitir la aplicación de nuevas formas o figuras de organización administrativas delimitadas en su función concreta y sin repercusiones posibles en el ámbito de lo político; ha de ser fundamento para integrar servicios, distribuir competencias, reformar la función pública, en definitiva, el principio de unidad obliga a que toda la gestión administrativa responda a dos principios técnicos: eficacia y economía, más imperativo para la Administración, por razones obvias, que para cualquier otro tipo de organización.

III. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY

El principio de igualdad ante la Ley se manifiesta en el Derecho administrativo, en el de igualdad ante las prestaciones y cargas públicas.

Todos los ciudadanos tienen derecho a beneficiarse en iguales condiciones de las prestaciones de la Administración, sin más limitaciones que las establecidas en las normas de policía. Todos sufrirán en igual proporción el detrimento patrimonial necesario para atender a los gastos que el Estado realiza en la satisfacción de las necesidades públicas.

En modo alguno se trata de una igualdad abstracta: la igualdad en el texto que la declara ha de entenderse jurídica y material; una igualdad que obtenga el derecho a mayores prestaciones a quienes tienen más posibilidades.

El Derecho administrativo nace en un momento en el que la igualdad se presenta como dogma político y se desenvuelve, hasta nuestros días, bajo el influjo de la misma idea. En él encontramos constantemente, huellas de esta influencia, arbitrándose medios para lograrla; así, basta recordar la subasta, como modo de adjudicación de los contratos: los ascensos por edad, las jubilaciones: el mejor derecho del primer solicitante, etc., etc.

Para algunos autores, el principio de igualdad se convierte en el fundamento de importantísimas instituciones jurídico-administrativas: responsabilidad de la Administración; derechos del expropiado; obligaciones contributivas por plus-valía consecuencia de obras públicas, etc. Incluso el legislador, para mantener la igualdad de los administrados, se reserva la decisión sobre materias que, por propia naturaleza, corresponden a la Administración; establecimiento de tasas y prestaciones personales.

Todo ello es prueba de desconfianza. Se teme que la Administración no trate a todos por igual, quizá en consideración a realidades cuya censura es insoslayable. Al mismo tiempo, sin embargo, resulta que muchas intervenciones de la Administración y el mantenimiento de servicios públicos con tarifas deficitarias, se deben al propósito de ofrecer iguales prestaciones a todos los administrados, porque se confía en que la Administración las ofrecerá en condiciones que permitirán un aprovechamiento proporcional a las necesidades, mientras que la iniciativa privada, orientada por el afán de lucro, no lo hará en estas condiciones. El principio de igualdad determina así un aumento de actividad administrativa.

Confianza y desconfianza de la Administración: La primera le obliga a estar presente, a actuar; la segunda, le dificulta la actuación. Se censura que los medios de garantía retrasen las decisiones y contribuyen por el afán, muchas veces, de evitarlos; y se señala que las decisiones tardías producen, en las actuales circunstancias, inestabilidad económica, complicación técnica, grave quebranto a los fines públicos.

De aquí, la misión jurista: armonizar eficacia y garantía; hacer su equilibrio; señalar los instrumentos más idóneos para que la Administra-

ción satisfaga, en las mejores condiciones, sus fines, y al mismo tiempo no padezca la justicia. La justicia implica auténtica igualdad, formal y material, pues hoy debe preocupar más la realización de un sistema de justicia material, y a este resultado se dirige todo el complejo de servicios de la Administración de nuestros días.

Para lograr este objetivo, es conveniente aumentar la discrecionalidad sin caer en la arbitrariedad; mejorar métodos y formas de organización que supriman dificultades al actuar administrativo, sin mengua de la garantía de los legítimos intereses individuales; esforzarse en encontrar nuevas fórmulas. Sin embargo, aunque encontrásemos los mejores medios para que la Administración actuase sin hacer ninguna discriminación entre los administrados, por ejemplo, se hallase una forma de adjudicación de los contratos que tuviese la ventaja de la subasta, de adjudicar el contrato sin tener en cuenta la persona de los licitadores, y ninguno de sus inconvenientes, siempre existiría el peligro de atentados al principio de igualdad y podemos asegurar que éstos se producirían. El hombre, con las mismas facultades que emplea para ordenar las cosas, procura desordenarlas.

Es preciso, pues, defender jurisdiccionalmente el principio de igualdad. La revisión de la actuación administrativa por una jurisdicción competente e independiente todavía es la mejor defensa de los derechos particulares. ¿La Jurisdicción contencioso-administrativa puede revisar y anular los actos y disposiciones generales de la Administración que infringen el principio de igualdad?

En nuestra legislación tenemos manifestaciones concretas del principio de igualdad. Una de las últimas es el artículo 74 de la Ley de Procedimiento Administrativo. En el caso de que la Administración suponga estas normas no cabe duda de que es posible el recurso contencioso-administrativo por no ser conforme a la Ley la actuación de la Administración.

El problema se plantea cuando falta una norma aplicable o ésta desconoce el principio que estudiamos.

La igualdad ante la Ley y sus particulares aplicaciones, es principio general del Derecho, y la vigente Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa permite el recurso por "cualquier forma de infracción del Ordenamiento jurídico". De aquí la admisión y fundamento de un recurso en el que se impugne la nulidad de un acto o disposición de la Administración por ser contrario al principio jurídico de la igualdad.

Debemos recordar, no obstante, que principios del Derecho recogidos en las Leyes Fundamentales, como son los Fueros del Trabajo y de los Españoles, no han sido aplicados por nuestro Tribunal Supremo, alegando que estos textos, en la mayoría de sus declaraciones, sólo definen derechos en potencia sin concreción para su acto exigible. Tienen valor programático y no son directamente aplicables a los litigios.

En todo caso, el principio de igualdad sólo podría aplicarse en virtud del artículo 6.º del Código Civil, en defecto de Ley o costumbre.

La Ley Fundamental de 17 de mayo de 1958 innova decisivamente este cuadro, y en ello está su importancia y transcendencia, pues afirma, recordando lo dispuesto en el artículo 3.º del Fuero de los Españoles, que «la Ley ampara por igual el derecho de todos los españoles» (Declaración V).

La Ley, manifestación suprema de la voluntad del Estado, no tendrá en cuenta ni clases ni acepción de personas. En nuestro Derecho, el principio de igualdad está asentado en la doctrina cristiana de la hermandad universal, consecuencia de la filiación divina del hombre. Lo prueba la misma Ley al afirmar, también en la Declaración V, que "la comunidad nacional se funda en el hombre como portador de valores eternos". Los valores eternos derivan del fin trascendente del hombre. La igualdad humana está apoyada en la misma naturaleza y refleja la ordenación divina del Universo. Es un principio de Derecho natural que la Ley positiviza.

El artículo 2.º de la Ley citada obliga a todos los órganos y autoridades a su más estricta observancia, y el artículo 3.º declara "nulas las leyes y disposiciones de cualquier clase que vulneren los Principios proclamados".

Por ello ha de afirmarse que no se trata de una disposición simplemente programática, sino directamente obligatoria, sin duda alguna. Los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa podrán anular los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho administrativo y las disposiciones de categoría inferior a la Ley, que se opongan al principio de igualdad.

IV. LA ADMINISTRACION Y EL BIEN COMUN

La organización jurídica del Estado se plantea en nuestros días en función de dos principios absolutamente contrapuestos entre sí: el principio individualista y el principio colectivista. A tenor del primero, el Estado es una organización destinada a servir al individuo; conforme al segundo, son los individuos los que deben negarse a sí mismos en aras del Estado.

Cualquiera de los aludidos principios implica la quiebra de la concepción tradicional, en la que el equilibrio entre ambas tendencias venía dado por la idea del bien común. El bien común, como fin del Estado, supone simultáneamente la justificación de los poderes del Estado y la justificación de la libertad individual: en su función se limitan aquéllos y se limita o delimita ésta.

En la Ley que comentamos se encuentra también el equilibrio entre individualismo y colectivismo, en la línea de la concepción tradicional. Cuando en el punto V se declara que «...los intereses individuales y colectivos han de estar subordinados siempre al bien común de la nación», se están señalando los límites al individualismo (intereses de personas o de grupos privados); y al declararse en el punto X la iniciativa privada «fundamento de la actividad económica», sin perjuicio de la posibilidad que tiene el Estado de estimularla, encauzarla y, en su caso, suplirla, se señalan igualmente los límites al colectivismo.

La idea del bien común tiene su vigencia específica en la esfera del Derecho administrativo. Ya por de pronto, si se admite —de acuerdo con la concepción tradicional— que el bien común es el fin del Estado, ha de concederse que lo es de todo el Estado y, por tanto, de la función administrativa. Pero ocurre, además, que la idea finalista opera con tal virtualidad en el campo administrativo, que incluso ha sido necesario a los especialistas en esta materia tecnificar la idea del bien común, vertiéndola a su más concreto idioma. Es así como las nociones de «interés público» y «servicio público» aparecen en este campo como simple traducción de la idea filosófico-política del bien común.

Con el empleo de la noción de servicio público se ha conseguido incluso una administrativización de los temas fundamentales del Derecho público en general. La ciencia política del siglo XIX construía el sistema del derecho del Estado en torno al concepto de "soberanía". La reacción

contra esta tendencia se inicia con León DUGUIT y una serie de administrativistas franceses que estiman que, a la vista del Estado administrativo del siglo XIX, el centro de gravedad del Derecho público se ha desplazado del concepto de soberanía al de "servicio público". La idea democrática y la realidad de un Estado que cada vez más se configura como prestador de servicios a los particulares, requiere esta revisión ideológica en favor del servicio público.

Cuando HAURIOU, al cimentar el proceso de evolución de las doctrinas y de las realidades, señalaba que los conceptos de poder público y servicio público no solamente no son incompatibles entre sí, sino que se complementan mutuamente, por cuanto el primero (poder) tiene una significación medial, mientras que el segundo (servicio público) tiene un sentido teleológico o finalista (la referencia al cual implica cabalmente la justificación del uso del poder), no hizo por tanto sino replantear en el terreno específico del Derecho administrativo la vexata questio de las relaciones entre poder político y bien común.

Ocurre, por tanto, que el Estado que se configura en la Ley Fundamental de 17 de mayo de 1958, encuentra su justificación en el bien común, lo que es tanto como decir que los poderes o potestades que su administración maneja se justifican asimismo en razón de los servicios públicos y finalidades de interés público que está encargada de alcanzar. Todo servicio público que se establezca; toda limitación que se imponga sobre las personas o bienes de los particulares; en definitiva, toda medida intervencionista encontrará su posible justificación cabalmente en el interés público que la postula (es decir, en el bien común).

Correlativamente —y adoptando ahora el punto de vista de los particulares—, toda limitación personal o real que éstos deban soportar estará justificada según el principio de que "los intereses individuales y colectivos han de estar subordinados siempre al bien común de la nación", que se contiene en el punto V de la Ley Fundamental, y del que no es sino un corolario el Principio X de la propia Ley, que concibe "a la propiedad privada en todas sus formas como derecho condicionado a su función social". El Derecho administrativo se constituye como un conjunto de instituciones agrupadas, respectivamente, en torno a la prerrogativa de la Administración y a la garantía del particular. En tanto en cuanto existe garantía en el uso de la prerrogativa, estamos en presencia de un sistema auténticamente jurídico. He aquí cómo la idea de subordinación al bien

común, al alcanzar tanto a la prerrogativa que se pone en manos de la Administración, como al derecho que al particular se garantiza, se convierte en la noción inspiradora de todo el equilibrio del sistema.

V. INTERVENCIONISMO ADMINISTRATIVO

Entre los principios comúnmente admitidos en el panorama político y administrativo de la actualidad, se encuentra el de la necesidad de que el Estado intervenga en las actividades de los ciudadanos. Frente a la Administración abstencionista que consagró la Revolución francesa, en nuestros días nos encontramos con una Administración intervencionista. Esta abandona el papel de simple gendarme, de espectador del libre juego de las fuerzas sociales, y va a intentar configurarlas para la consecución de aquellos fines que estime dignos de tutela. Con ello se ha dicho que Estado y Sociedad han venido a entremezclarse como los copúsculos blancos y rojos de la sangre, porque no existe un paralelismo, sino una interpenetración entre ambos.

Lo más sorprendente de la situación actual es que el tránsito operado no se produce como pudiera pensarse, como consecuencia de la actitud mantenida por partidos políticos que pudieran calificarse de izquierdistas, sino que van a ser precisamente en ocasiones políticas que con arreglo a la terminología tradicional podían calificarse conservadores, los encargados de efectuar la transformación. Es el caso de DISRAELI en Inglaterra y DATO en nuestra Patria. El intervencionismo administrativo se produce como un imperativo que impone la situación social a que conduce la revolución industrial. Y, lo que es más importante, es algo que pasa por encima de las fronteras y de los sistemas políticos, por lo que con frases grandilocuentes, pero expresivas, se ha afirmado que aunque los contendientes que luchan por el dominio del mundo moderno, visten camisas de colores diversos, obtienen sus armas del mismo arsenal. Sus doctrinas —se añade— no son sino variaciones sobre un mismo tema; con palabras diversas, su canto de guerra es idéntico. La base común de que parten, es la condición de que el poder del Estado puede hacer felices a los hombres. Se habla por ello del Estado-providencia.

Existen principios políticos que han de influir lógicamente, según señalábamos ya al comenzar estos comentarios, en la organización y actividades de la Administración pública. Frente a la Administración del Es-

tado abstencionista de organización simple, y cuyos fines eran los imprescindibles para el mantenimiento de la paz social —del orden público en su sentido material y externo—, se alza hoy la Administración configuradora del orden de la Sociedad, según la expresión consagrada por FORSTHOFF, omnipresente en el desarrollo de la actividad de los ciudadanos.

El ordenamiento jurídico español no constituye ciertamente una expresión del panorama que acabamos de exponer, pues tanto en los principios del Movimiento Nacional que estamos considerando, como en las Leyes Fundamentales que les precedieron y en las Leyes ordinarias, se consagra el principio del intervencionismo administrativo. Pero este principio puede ser objeto de diversas interpretaciones que le atribuyen una distinta intensidad, y puede dar lugar a actividades estatales administrativas diferentes.

Dos son, por tanto, las cuestiones que aquí interesa considerar. En primer lugar, el grado de admisión del principio a que nos referimos; en segundo lugar, las repercusiones del mismo en la organización y actividad administrativa.

La respuesta a la primera de las cuestiones planteadas ha sido recogida en el paréntesis anterior, cuando señalábamos el doble papel que la idea del bien común desempeña. De un lado —decíamos—, sirve de límite al individualismo; de otro, y éste es el que ahora nos interesa, constituye un límite al colectivismo. En efecto, en el Xº de los Principios del Movimiento Nacional se declara que "la iniciativa privada, fundamento de la actividad económica, deberá ser estimulada y encauzada y, en su caso, suplida, por la acción del Estado. De aquí se desprende, en consecuencia, el carácter subsidiario que la actuación estatal ha de tener respecto de la individual. Dicha actuación —la económica, no la propia de servicio público— deberá, normalmente, encauzar la desarrollada por los ciudadanos, pero sólo excepcionalmente, cuando dicha actividad no se produzca —o se produzca limitadamente—, podrá el Estado realizarla. No se trata, por tanto, de una sustitución, sino de una suspensión; no va a situarse el Estado donde antes estaba el particular, sino que, ante la ausencia o insuficiencia de la iniciativa privada, se hará necesario recurrir a la iniciativa estatal.

La idea que terminamos de mantener se recoge, prácticamente, en el Principio XIIº de la Ley. Con arreglo a este principio, en efecto, el Estado

procurará por todos los medios a su alcance perfeccionar la salud física y moral de los españoles y asegurarles las más dignas condiciones de trabajo, e impulsar los regadíos y la reforma social del campo; orientar el más justo empleo y distribución del crédito público; salvaguardar y fomentar la prospección y explotación de las riquezas minerales e intensificar el proceso de industrialización; patrocinar la investigación científica y favorecer las actividades marítimas respondiendo a la extensión de nuestra población marinera y a nuestra ejecutoria naval. Las afirmaciones que en este principio se contienen deberán ser interpretadas en relación con la del principio Xº. En consecuencia, la actividad estatal podrá suplir a la individual, no sustituirla, para la consecución de los objetivos que el Principio XII señala.

La segunda de las cuestiones que decíamos había que considerar a propósito del intervencionismo administrativo, era la de las repercusiones del mismo en la organización administrativa y las formas de este tipo de actividad. En el primer sentido, importa subrayar por su actualidad la exigencia de que la Administración pública sea eficaz. Una Administración que se sitúe como una constante en el desarrollo de las fuerzas sociales deberá estar dotada de los medios que permitan impulsar estas fuerzas y dotadas de la agilidad suficiente para que no constituya un entorpecimiento en el desarrollo, en la ordenación de las mismas. La reforma de la Administración Pública que actualmente se realiza, puede constituir un buen medio para ello, pero no basta en este sentido con una simple Reforma con mayúscula; es decir, con una Reforma que se realiza en un momento histórico determinado, es necesario, además que la Administración esté constantemente reformándose; es decir, adaptándose a las exigencias que se le imponen.

En cuanto a las formas de verificarse el intervencionismo administrativo, el propio Principio X nos está dando una orientación sobre la respuesta a formular. La iniciativa privada —dice— deberá ser estimulada, inducida, en su caso, suplida por la acción del Estado. Tres son en consecuencia las posiciones y actitudes que el Estado y, concretamente dentro del mismo, la Administración, puede asumir respecto no sólo de la actividad económica, sino de la sociedad en general, en su intento de configurarla. Puede, en primer lugar, estimular la actividad de los particulares; en segundo lugar, encauzar esta actividad; en tercer lugar, suplirla. Está claro, por tanto, que en este principio se está recogiendo de

forma nítida, la trilogía que hace años estableciera entre nosotros JORDANA DE POZAS, y que ha sido admitida con carácter casi unánime por la doctrina patria: La administración intervencionista realiza tres tipos de actividades: la actividad de policía, la actividad de fomento y la actividad de servicio público. Por medio de la primera impone limitaciones eventualmente coactivas y derechos de los particulares para la consecución del orden público; mediante la segunda se incita a éstos a que actúen en un determinado sentido; mediante la tercera, que debe tener carácter supletorio y no sustitutivo, el Estado se convierte en deudor de prestaciones (por supuesto han de considerarse excepcionadas de esta actuación supletoria, las actividades propias de servicio público).

VI. EL PRINCIPIO DE FAMILIA COMO BASE SOCIAL DE LAS TAREAS COLECTIVAS

En el marco institucional de los Principios del Movimiento Nacional, queda firme e inequívocamente inscrita la Familia como uno de los factores determinantes de la participación del pueblo en las tareas colectivas. Así; el Punto V la considera como fundamento de la vida social; el VI le asigna el carácter de estructura básica de la comunidad nacional, y el VIII la configura como cauce representativo en pie de igualdad con el Municipio y el Sindicato. Este papel trascendental de la familia encuentra sus precedentes inmediatos en la Declaración XII del Fuero del Trabajo y en el artículo 22 del Fuero de los Españoles, que entendieron aquélla en su genuino concepto de entidad natural básica de la sociedad e investida de titularidades jurídicas anteriores y preferentes a toda Ley positiva.

El angustioso clima de crisis en que se desenvuelve la institución familiar dentro de los Estados modernos, cuyas secuelas devastadoras en los órdenes moral y religioso ha puesto de relieve con celosa perseverancia la doctrina pontificia, cede en inclemencia al conjuro de las directrices trazadas para la comunidad política que alumbró nuestra Cruzada de Liberación. En virtud de tales directrices recupera la Familia el puesto de honor que le corresponde entre las instituciones primordiales de la convivencia social, conforme al dictado de viejos conceptos que han de ajustarse a las urgencias y necesidades actuales; esto es, sin la traza vigorosa de la continuación estatal romanística ni la rigidez vinculatoria medieval, pero imbuídos en todo caso del espíritu de restauración de preceptivas

morales olvidadas y de influjo permanente en la vida de la comunidad política.

Se aprecia con nitidez en la familia un ámbito interno, caracterizado por la intimidad de relaciones, regido por normas autonómicas, y una proyección exterior que acusa la presencia de aquélla en la vida de los pueblos con el carácter de "nómada social", esto es, como unidad asociativa distinta de la concebible por mera yuxtaposición de sus miembros. Ahora sólo interesa el examen del segundo de los aspectos citados, en virtud del cual adquiere una dimensión político-administrativa.

La inserción de la Familia en el cuerpo político de la Nación se verifica a través de las Entidades locales, en especial del Municipio, cuyo primer elemento orgánico ha de buscarse antes en los grupos familiares que en los hombres aislados, según ha señalado la doctrina y prescribe nuestro ordenamiento jurídico. Con arreglo al Derecho vigente, en efecto, la Familia es el núcleo originario de la vida municipal y, por derivación conceptual, el primero de los elementos políticos de la organización del Estado.

Los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales son Corporaciones de Derecho público que tienen principalmente encomendada la gestión de fines de orden económico-administrativo, sin perjuicio de ostentar la representación íntegra de la vida local, según reza un texto de su ordenamiento legal privativo. Tales especificaciones se acomodan, con singular justeza, al contenido económico-social de la Familia, de raíz profundamente conservadora y perenne actividad aplicativa de medios afines para conseguir la perpetuación y defensa de la especie humana. De aquí que la representación familiar en el seno de aquellas Entidades fluya como consecuencia lógica de afinidades e interacciones recíprocas; teniendo en cuenta que del mismo modo que las Corporaciones municipal y provincial no sólo administran patrimonios materiales, sino que son también defensores y custodios de aquellos otros espirituales que le confiaran las generaciones pasadas a lo largo de la Historia, la Familia es a un tiempo elemento económico-social localizado y unidad moral trascendente al sentir y obrar colectivos, concepto que actualiza en cierto modo la fórmula aristotélica: "principium urbis et quasi seminarium reipublicae".

Si el carácter representativo del orden político es principio básico de nuestras instituciones públicas, como proclama el Punto VIII de los fundamentales del Movimiento Nacional, y la Familia constituye, según se ha

dicho, uno de los elementos orgánicos del Estado que aquéllos nutren, se hace patente la necesidad de dotar a ésta de representación directa en el seno del Ayuntamiento, primero, y mediante la Corporación Municipal en los órganos políticos y administrativos superiores, después. Así, la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, hoy Texto Refundido de 24 de junio de 1955, que articuló las Bases de 17 de julio de 1945, dispone que un tercio de los Concejales de cada Ayuntamiento serán designados por y entre los vecinos Cabezas de Familia a virtud de sufragio igual, directo y secreto; representación que trasciende en forma indirecta de la esfera municipal a la provincial, ya que en las Diputaciones hay un grupo de Diputados, asimismo nombrados por elección, aunque ya de segundo grado, que representan a los Ayuntamientos de la Provincia, agrupados por Partidos Judiciales; y, por último, a las Cortes Españolas, órgano máximo de representación popular, al que se incorporan como Procuradores los elegidos entre sus miembros por los Municipios de cada una de las Provincias, excluido el de la Capital, a tenor de la Ley de 17 de julio de 1942, modificada por la de 9 de marzo de 1946.

La representación orgánica, directa o mediata, concedida a la Familia, se vincula, por tanto, a su Jefe o Cabeza, titular exclusivo de los derechos de sufragio activo y pasivo. Pero se reputa que ostenta dicha condición el vecino mayor de edad o menor emancipado, bajo cuya dependencia y por razón de parentesco, tutela, adopción, acogimiento, estado religioso o prestación de servicios domésticos convivan otras personas en un mismo domicilio; en suma, todos los agrupados bajo techo común en torno al fuego del hogar, siguiendo el concepto amplio proveniente en nuestra Patria de la Ley sexta, título XXIII, Partida séptima, que ensanchó la institución familiar para comprender en ella la relación heril, y que ha sido aún más ampliado en la nueva acepción al rebasarse en ella el estado laical, con objeto de incluir también a los miembros de las asociaciones religiosas. Este proceso expansivo iniciado en la Ley de Régimen Local, culmina en el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales de 17 de mayo de 1952, en cuanto para efectos electorales considera como Cabeza de Familia los vecinos que, reuniendo las debidas condiciones de capacidad civil, vivan solos, independientes y sin servidumbre. Surge de este modo un cuerpo electoral de suficiente amplitud y notoria responsabilidad que, sin despojar de su carácter or-

gánico al mandato que difiere, asegura la movilización en el área familiar y cuasi familiar de todas las voluntades ciudadanas.

Cabe estimar que el volumen de la representación otorgada a la Familia conforme a los textos legales sumariamente citados, es insuficiente, atendiendo a la rotundidad de los términos con que se exalta en los Principios rectores del Movimiento Nacional y a la importancia efectiva que reviste en el conjunto de las estructuras sociales. Si, como se dice, es uno de los elementos de la triada sustentadora del ideario político que ha sustituido el sufragio inorgánico por el articulado orgánicamente, y el régimen de partidos por la integración nacional a través de las entidades naturales, no hay duda de que su representación es precaria y defectuosa; pero siempre existe la posibilidad de que, sin alterar las Leyes Fundamentales, se rectifiquen los ordenamientos secundarios con objeto de otorgar a los grupos familiares el rango representativo que les corresponde conforme a dichas Leyes.

En la problemática actual de la familia concebida como fuerza social actuante, no constituye, empero, la extensión representativa el tema de mayor apremio, si lo es, en cambio, la necesidad de arbitrar los medios y discernir las fórmulas que consigan organizar y coordinar a los grupos familiares para una acción de conjunto que cubra la geografía y la vida española. En efecto, frente al exaltado dinamismo de la Organización Sindical y al amplio despliegue de la actividad desarrollada por los Entes locales, la institución familiar se muestra desganada y aún renuente, tal vez por la tendencia ancestral a recatarse dentro de los muros del hogar, o acaso adolecida de un complejo de inferioridad política que todavía no fué objeto de adecuado tratamiento. Más en cualquier hipótesis, es incuestionable que la Familia, con su voz vieja, ha transmitido a nuestra generación un mensaje nuevo que ha de ser escuchado y difundido por los Organismos del Estado, lo que implica por parte de éste una obra legislativa de sentido estimulante y protector.

VII. EL DERECHO DE ASOCIACION

Un derecho que afecta tanto al individuo, considerado como célula autónoma, como al Estado cuanto organización primaria, es el de asociarse aquél a sus semejantes.

Desde el primer punto de vista, constituye un derecho de la personalidad; desde el segundo, es un derecho innato catalogado entre los derechos individuales. Por supuesto que su reconocimiento vino a plasmarse con garantías objetivas en los textos constitucionales, aunque de hecho ha existido siempre. Y no es difícil demostrar cómo el espíritu social del hombre sobrepasa a sus institutos. A tenor, pues, de la mayor o menor intervención de la organización estatal en su regulación, y de la mayor o menor libertad de los ciudadanos para asociarse, podrá hablarse de un derecho completo o simplemente condicionado.

Durante la Edad Media y el Antiguo Régimen también se manifestó ese espíritu corporativo a través de sociedades y de asociaciones. Estas últimas estuvieron representadas por los Gremios, los cuales, si bien tuvieron una función inicial de auxilio y mutua ayuda, llegaron a impedir el avance de la industria con imposición de servidumbre y monopolios de hecho, que la entorpecieron. Era lógica su abolición con las ideas liberales de 1812, al igual que se hiciera en Francia con la Ley Chape-lier con todas las Asociaciones (pero no con las sociedades).

A pesar de ello, el espíritu asociativo, por ser innato, tuvo que manifestarse nuevamente, y las asociaciones renacen; en un principio, al margen del poder público, después amparadas y reconocidas. Nuevos derrotos, sin embargo, iba a seguir el espíritu asociativo: la aparición del "cuarto estado" en 1848 en la escena política, originaria como consecuencia la existencia de organizaciones defensivas de clase, es decir, de asociaciones profesionales y sindicales. La historia y la doctrina científica de la época eran propicias a este tipo asociativo. La tendencia general de las legislaciones era la siguiente: máxima libertad, e intervención únicamente por razones policiales; pues la palabra policía, como ya se ha puesto de manifiesto, también tenía su significación específica y restringida: salvaguarda preventiva del orden público, sin ningún contenido positivo que pudiera ampliar su esfera de acción a otras esferas. Este espíritu anima la Ley española de 1887. Antes de puntualizar sus caracteres, aludiremos a los distintos tipos de agrupación individual:

En primer lugar, nos encontramos con las Sociedades, bien mercantiles o civiles (con distinto objeto o forma), y que en ningún momento fueron atacadas directamente por razones políticas. Incluso su tratamiento jurídico es diametralmente distinto al de las Asociaciones. Así, por ejemplo, se rigen por los Códigos civil o mercantil (o leyes especiales),

están sujetas a los impuestos especiales dictados para los entes jurídicos, pero no les afecta el impuesto sobre bienes de las personas jurídicas, precisamente porque se supone —lógicamente— que no permanece la riqueza estática, si no que circula, sometiéndose el régimen general del impuesto de derechos reales, lo que no sucede en cambio respecto de las Asociaciones.

En segundo lugar, deben citarse las Asociaciones, que constituyen el verdadero núcleo del derecho innato. Pueden cumplir las más variadas finalidades: deportivas, culturales de recreo, incluso lucrativas, si bien la última ratio de la misma sea una finalidad desinteresada, o incluso benéfica.

Un tipo hasta cierto punto mixto de agrupaciones, lo constituyen las cooperativas y mutualidades, que pueden considerarse como la herencia favorable de los viejos gremios medievales y absolutistas.

Respecto de este tipo de agrupaciones "asociativas", el Estado se reserva la concesión de personalidad jurídica "caso por caso". La razón es obvia: puede encubrirse bajo el manto de una asociación un grupo que persiga finalidades ilícitas.

El Estado español ha favorecido en todo tiempo la formación de las Asociaciones. Hoy día su control se lleva a cabo a través de distintos órganos y entidades, según la materia concreta: cooperativas y mutualidades (Ministerio de Trabajo), asociaciones deportivas (Delegación Nacional de Deportes de F. E. T. y de las J. O. N. S.) otras asociaciones (Ministerio de la Gobernación a través de la Dirección General de Política Interior). En cuanto se refiere a los funcionarios, ha de señalarse que nos les está prohibida la asociación, sólo por la índole especial de su status, se exige que la concesión de personalidad proceda del Departamento del que dependan (o del Consejo de Ministros, Reglamento de 22 septiembre de 1918).

Hay que tener en cuenta que este régimen era especial respecto del general establecido en la Ley de 1887, que sólo exigía el "conocimiento" gubernativo. Hoy día, sin embargo, y a partir de 1941, se exige la obtención de tal concesión ("aprobación de Estatutos, corrientemente llamada"), por lo que ambos regímenes han coincidido, salvo en lo relativo al órgano competente.

Las Asociaciones profesionales o sindicales tienen un tratamiento peculiar. Su diferencia de las simples Asociaciones está en el "espíritu"

que las anima, que en aquéllas es de lucha y de entorpecimiento constante de la labor estatal cuando agrupa a las "clases" independientemente (Sindicatos obreros o patronales): Por ello, las Asociaciones profesionales de funcionarios están tan reguladas en todos los ordenamientos jurídicos, para evitar su decantación al Sindicalismo. La fórmula española de la verticalidad es nueva y original, ya que encuadra "ab initio" y desde abajo los distintos factores de la producción: Hermandades Sindicales del Campo, Sindicatos Locales, Cofradías, Gremios, Sindicatos Provinciales, Nacionales, sin que por ello se desconozcan las individualidades de cada sector productivo, a través de los Grupos sindicales encuadrados en aquéllos, y de los mismos productores, lo que posibilita la formalización de convenios colectivos.

En los Principios del Movimiento Nacional se eleva a rango de Ley Fundamental este derecho asociativo, limitable tan sólo por la exigencia de que se desarrolle dentro del ámbito de los mismos y con arreglo a las leyes que lo regulan.

VIII. REFORMA AGRARIA

La expresión "reforma agraria" está transida de sentido político. En su significado más específico, es una reestructuración de la propiedad agrícola, mediante la transmisión forzosa de la misma a la pequeña empresa agrícola o a los trabajadores agrícolas por cuenta ajena que, por esta vía, se transforman en empresarios agrícolas autónomos. Se trata, en suma, de redistribuir la propiedad agrícola entre quienes directa y personalmente la cultiven.

Avanzada la primera mitad del siglo actual, se opera una modificación en el concepto de la "reforma agraria" que ha alcanzado caracteres de generalidad en los países pertenecientes a la civilización occidental. Por "reforma agraria" se entiende la acción política y administrativa conducente a la elevación del nivel de vida y situación social del agricultor, unida a la mejora de la producción y productividad agrícolas.

La modificación del concepto de reforma agraria ha constituido un medio de lo que anteriormente era un fin. La redistribución de la propiedad es una de las técnicas administrativas utilizables al servicio del fin social más general de elevación del nivel de vida de los agricultores, y del fin público de incrementar la productividad de las explotaciones

agrícolas para atender las necesidades progresivas del consumo, derivadas de la presión demográfica y de la presión social general que exige de la Administración un alto standard de vida para toda la población.

En esta transformación expansiva del concepto de reforma agraria han influido un conjunto de causas de muy diversa naturaleza. En primer término, las de naturaleza económica, puesto que se reconoce por todos que el monopolio de la propiedad agrícola, concretado en el sistema latifundista, conduce a una explotación extensiva del suelo y a unos bajos índices de productividad agrícola.

La incidencia social de este fenómeno económico conduce a consecuencias graves; pues, por una parte, se produce un empobrecimiento general del agricultor, bien por los bajos salarios satisfechos al trabajador por cuenta ajena, unidos a los largos periodos de puro estacional, bien por la falta de garantías de continuidad en el contrato y por las altas rentas o participaciones en la producción que se reserva la propiedad, cuando éste cede la explotación de la tierra bajo cualquiera de las modalidades contractuales generalmente admitidas (colonato, aparcería, censo). Agravándose considerablemente el problema cuando se le contempla en relación con el nivel de vida que progresivamente va alcanzando el trabajador industrial y las posibilidades existenciales que le permite la vida en la ciudad, frente al aislamiento del campo del pequeño núcleo rural.

Aparece, en consecuencia, un nuevo factor de inestabilidad social, originándose los grandes movimientos migratorios del campo a la ciudad, que caracterizan buena parte del siglo XIX y durante los años del actual, con la particularidad, además, de que en la mayoría de los países la intensidad de estos movimientos migratorios y la falta de formación profesional de quienes los integran, desbordan ampliamente la capacidad y ritmo de la industrialización del país respectivo, con el consiguiente fraude espiritual y material de los campesinos que desertaron de la tierra.

En segundo lugar, el fracaso de la solución simplista que explicita o implícitamente se propugnaba en los programas políticos de todos los partidos de signo obrerista: la transferencia de la titularidad de la propiedad agrícola a favor de quienes la cultivan directamente, bien mediante la fórmula expropiatoria, bien por vía de confiscación. El fracaso fué derivado, no ya del fin social perseguido, que continúa siendo

básico en el concepto actual de la reforma agraria, sino de las defectuosas técnicas aplicadas para su realización, bien por falta de la debida selección de los nuevos titulares de la empresa agrícola, pues generalmente se operaba la transferencia de propiedad a favor de los menos capacitados para la gestión de una explotación agrícola (braceros y asalariados, en general); bien por la falta de plan en la redistribución de la propiedad, siendo común el que las parcelas adjudicadas fueran insuficientes, por extensión o capacidad productiva, para asegurar un nivel de vida adecuado a los adjudicatarios; bien, finalmente, porque en la mayor parte de los casos no se realizaba la previa labor de transformación técnica de la capacidad productiva del suelo que los antiguos propietarios no querían o no podían acometer y que, desde luego, estaba en absoluto vedada a los nuevos por falta de medios económicos y de preparación.

La mecanización del campo, así de secano como de regadío, ha sido, por último, un factor que ha influido decisivamente en la transformación del concepto de reforma agraria, pues ha arrojado claridad sobre el problema de las dimensiones territoriales ideales de la empresa agrícola y ha convertido en igualmente viciosos los sistemas de explotación latifundista y minifundista.

El juego de todos estos factores económicos, sociales, políticos y técnicos, han sido la causa de la expansión del concepto de reforma agraria, hasta el punto de que en el presente puedan sentarse dos afirmaciones con carácter general:

1.ª) La constitucionalización de la reforma agraria, que ha dejado de ser una aspiración de partido para convertirse en uno de los fines del Estado, por ser universal la conciencia de su necesidad como medio de conseguir la mejora del nivel de vida agrícola, la estabilización social del campo y el justo equilibrio entre una economía industrial y agrícola.

2.ª) La tecnificación progresiva de la reforma agraria y la variedad de técnicas que pueden aplicarse para la consecución del fin social que se pretende, en función especialmente de la estructura económica del país y, más en concreto, de la estructura de la propiedad agrícola.

España no ha sido una excepción a este fenómeno de carácter general.

El problema de la reforma agraria, que había tenido muchos defensores y que había sido objeto de algunas experiencias parciales, se cons-

titucionaliza formalmente por primera vez durante el período republicano, si bien las leyes concretas de reforma, aparecidas en 1932 y 1935. constituyeron un auténtico fracaso en la práctica; y con rasgos más avanzados y progresivos se acentúa el proceso de constitucionalización con el Movimiento Nacional. El Fuero del Trabajo y el Fuero de los Españoles señalan las directrices generales de una adecuada reforma agraria, mediante la protección al trabajador agrícola en orden a su salario y a la seguridad social; la constitución de patrimonios de huertos familiares y, en general, el acceso a la propiedad agrícola; la movilización y la expansión del crédito agrícola, y el reconocimiento de la propiedad privada, si bien condicionada por su función social, autorizándose y aconsejándose su expropiación cuando exista un fin social que la justifique o cuando permanezca improductiva o no alcance el grado exigible de productividad en una bien dirigida explotación agrícola.

La Ley Fundamental de 17 de mayo de 1958 continúa en la misma línea y tiene el gran valor de dar por primera vez en el Principio XII una formulación general de la acción de reforma agraria, en la que caben todos los contenidos y respecto a la que no puede plantearse otro problema que el de la elección de las técnicas más aconsejables, según la coyuntura política, económica o social, puesto que la obligación de realizar la reforma queda incorporada como programa a la Constitución política: "el Estado procurará por todos los medios a su alcance... impulsar el progreso económico de la Nación con la mejora de la agricultura, la multiplicación de las obras de regadío y la reforma social del campo..."

Las técnicas aplicables son las mismas que las que vienen utilizándose en la legislación y acción administrativa de los cuatro últimos quinquenios, sin que pueda predicarse la exclusividad de ninguna de ellas, pues todas colaboran en una u otra medida a la consecución del fin de "reforma social" que se persigue: legislación protectora del arrendatario rústico y del aparcerero; acceso progresivo a la propiedad rústica de unos y otros, así como del trabajador por cuenta ajena; transformación técnica del suelo, para mejorar su productividad; viviendas; dignificación económica y de seguridad social del trabajador por cuenta ajena; concentración parcelaria; amplia movilización del crédito agrícola; fomento de las explotaciones cooperativas; protección del patrimonio familiar agrícola y de las unidades mínimas de cultivo fijados unos y otras con crite-

rios generosos, para evitar el descenso del nivel de vida del agricultor y la creación de empresas agrícolas de escasa productividad; mecanización del campo; industrialización agrícola; seguridad obligatoria y económica frente a los riesgos agrícolas; protección de la pequeña industria instrumental respecto a la empresa agrícola; extensión agrícola; capacitación técnica del agricultor; facilidades de acceso del agricultor a la televisión y a cualquier otro medio que contribuya a aliviar el aislamiento en que forzosamente vive respecto a la ciudad; revalorización de los productos del campo; legislación de explotaciones agrarias ejemplares; de fincas mejorables, etc.

En resumen, todas las posibilidades están políticamente abiertas para una reforma agraria o social del campo, y la Administración tiene que ofrecer y aplicar las técnicas de realización más adecuadas y sobre las que sea preciso insistir más en cada situación político-social o económico-social.

IX. FISCALIZACION JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

La paz de la Comunidad impide que cada uno de sus miembros se tome la justicia por su mano. Salvo en casos muy especiales, no se permite la autodefensa como sistema para decidir los conflictos entre los hombres, porque la misma supone una perturbación de la paz comunal, al reconocer la posibilidad de lucha para satisfacer las pretensiones.

El Estado asume la función de administrar Justicia, de decidir con arreglo a Derecho las pretensiones que ante el mismo se deduzcan. Y al efecto crea unos órganos encargados de recoger y examinar aquellas pretensiones.

Y para que estos órganos puedan llevar a cabo la función encomendada, se postula como principio esencial, la independencia, la llamada "independencia judicial", reconocida en la generalidad de los textos constitucionales; independencia ante las partes contendientes, ante la Sociedad en general y ante los restantes órganos del Estado. Si la pretensión se deduce frente a éste, el principio de independencia del órgano jurisdiccional adquiere especial importancia, porque sólo cuando la independencia es real respecto de los restantes órganos del Estado, puede decirse que existe una justicia administrativa.

La implantación de la misma, sin embargo, supuso una conquista len-

ta y laboriosa. La Administración pública manifestó continua resistencia a que unos órganos independientes examinasen y decidiesen las pretensiones deducidas frente a sus actos en una sentencia. Y durante muchos años, en los principales Ordenamientos se vivió en el sistema que se ha denominado de "jurisdicción retenida", cuyos principios no pueden por menos de resurgir cada vez que quiebran los principios de un verdadero Estado de Derecho, aunque la limitación o la suspensión de la garantía jurisdiccional se imponga en momentos de suprema emergencia, única justificación que sólo puede admitirse en sus propios límites temporales y con reserva de la compensación de los derechos lesionados. Sólo después de una lenta evolución, cuyos jalones son bien conocidos, llegó a superarse aquel estado de cosas y a admitirse la posibilidad de que cuando el Estado actúa, como tal Estado, esto es, investido de las prerrogativas de Poder, pudiese someterse a la decisión de un juez independiente.

Hoy todos los países que viven en un régimen de Estado de Derecho admiten el principio. Y esta es la función del Principio IX de la Ley de 17 de mayo de 1958, al reconocer el derecho "a una justicia independiente, que será gratuita para aquellos que carezcan de medios económicos".

En el ámbito jurídico-administrativo, este principio implica importantes consecuencias, pues si todo español tiene derecho a acudir a los órganos jurisdiccionales, sin que la Ley fundamental imponga limitación alguna, tal derecho no puede ser limitado a materias determinadas por el hecho de que sea una entidad pública la parte frente a la que la pretensión se deduce. De este modo, la máxima garantía del administrado para lograr una plena realización del principio de sumisión de la Administración al Derecho, adquiere consagración plena. Sin embargo, por generosa que sea la interpretación, por sincero y conveniente el propósito de sumisión del Estado, de la Administración, al Derecho y a los Tribunales, no puede olvidarse la existencia de actos, de decisiones, del Poder público que, por naturaleza, deben excluirse de la revisión jurisdiccional, pues, en otro caso, se operaría un cierto traspaso de funciones. La fiscalización de los actos "excluidos" debe operarse por otros órganos, y a esta finalidad debe orientarse también la estructura constitucional del Estado y el juego de poderes y facultades de sus órganos supremos.

El principio IX de los Principios permite una interpretación que podría conducir a la supresión de lo que nuestra doctrina administrativa denominaba "materias excluidas", esto es, materias en las que estaba vedado el acceso a la Jurisdicción contencioso-administrativa, por no estar permitido el "recurso contencioso-administrativo". Dichas "materias excluidas" no son sino el resultado de una acusada tendencia de toda Administración. Porque toda Administración, cualquiera que sea el Estado a que pertenece, aspira a huir de todo sometimiento a esquemas de Derecho, dotando a su actividad de la máxima discrecionalidad y, por ende, de la imposibilidad de que se deduzcan pretensiones procesales contra los actos en que se concrete. Todo ello, por supuesto, con referencia a los actos que propiamente se comprenden en la competencia de los Tribunales de lo contencioso, a tenor de las orientaciones y principios jurídicamente admitidos.

La Administración española no ha constituido una excepción. Y en ocasiones ha logrado que los órganos legislativos exceptuaran del contencioso-administrativo determinados actos. Ya nuestras viejas Leyes de lo contencioso-administrativo, al enumerar las resoluciones no susceptibles de recurso, incluían un apartado en que se señalaban las "que se dicten con arreglo a una ley que expresamente las excluya de la vía contencioso-administrativa", y la vigente Ley de 27 de diciembre de 1956, en su artículo 4.º, después de hacer una enumeración de actos no susceptibles de recurso, en su apartado f), señala "los actos que se dicten en virtud de una Ley que expresamente los excluya de la vía contencioso-administrativa".

Tal corriente legislativa, en cuanto puede suponer la eliminación de una de las garantías máximas que el Ordenamiento confiere para defenderse de las arbitrariedades y abusos de la Administración, es censurable. Pues no se trata en tales disposiciones de delimitar el ámbito de la Jurisdicción señalando, en casos límites, actos que —empleando terminología de Derecho fiscal muy expresiva— no están sujetos a fiscalización contenciosa; sino que, como de la redacción de los preceptos respectivos se desprende, lo que se pretende es algo muy distinto: es exceptuar de fiscalización actos que, en principio, estaban sujetos. Se trata, por tanto, según la terminología antes empleada, de actos exentos, no de actos no sujetos; esto es, de actos que, de no haber sido exceptuados expresamente, serían impugnables según el régimen general. Y esto

es lo que resulta inadmisibile, según los principios informantes del Estado de Derecho. Porque ninguna razón existe para que determinadas materias tengan un trato jurídico privilegiado, y en ellas goce la Administración de la máxima discrecionalidad, sin temor a una posible fiscalización ulterior.

De aquí que, en los más recientes textos constitucionales, superando aquella época en que aún no se había dado el paso decisivo en las garantías frente a la Administración, se proclame solemnemente el derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales, y se prohíba toda medida limitativa. Tal es el caso del artículo 113, de la Constitución italiana, en el que, de modo categórico, se dice: "Contra los actos de la Administración pública será siempre admitida la tutela jurisdiccional de los derechos y de los intereses legítimos ante los órganos de la jurisdicción ordinaria o administrativa". Y añade: "tal tutela jurisdiccional no puede ser excluida o limitada a particulares medios de impugnación o por determinadas categorías de actos".

Una jurisprudencia valiente ha señalado la aplicación inmediata del precepto y no ha dudado en considerar inconstitucional cualquier ley ordinaria que suponga un obstáculo al acceso a la jurisdicción en una materia determinada.

Si la redacción del Principio IX no es, en este aspecto, tan clara y concluyente, permite, no obstante, llegar a análogas conclusiones en cuanto reconoce, sin distinciones ni limitaciones, el derecho a una justicia independiente. Por tanto, no sólo en el ámbito jurídico-privado, sino también en el jurídico-administrativo. Por ello, que en aplicación estricta del artículo 3.º de la propia Ley, puedan ser consideradas nulas todas aquellas disposiciones de nuestro Ordenamiento que, con infracción de aquel principio, impidan el acceso a los órganos jurisdiccionales en determinadas materias administrativas.

Por tanto, promulgados los principios del Movimiento Nacional, puede afirmarse que los españoles tienen reconocidas las garantías jurisdiccionales máximas en sus relaciones con la Administración. Y, si prospera la interpretación antes reseñada, se habrá dado un paso definitivo, como es el que, en lo sucesivo, no sea posible, por el cómodo y fácil procedimiento de una ley ordinaria especial, excluir de fiscalización contencioso-administrativa determinada materia administrativa.

La jurisprudencia tiene, por tanto, ante sí, un camino de amplias posibilidades, cuyo primer paso podría ser análogo al que ha dado la jurisprudencia italiana al enfrentarse con un precepto análogo de su Constitución: reconocer que el artículo 3.º de la Ley fundamental es de aplicación directa, con todas las consecuencias jurisdiccionales que ello implica, porque, al ser de aplicación directa, no hará falta, en cada caso, una declaración de inconstitucionalidad para que una ley ordinaria no se aplique, sino que la jurisdicción ordinaria puede, ante un caso de infracción de los principios generales, considerar nulos los preceptos de aquélla y hacer caso omiso de los mismos al fallar un asunto concreto.

El Principio IX, por tanto, a través de una progresiva y decidida interpretación, podría suponer el fin de las llamadas "materias excluidas".

Complemento del derecho a una justicia independiente, es el derecho a una justicia gratuita para los que carecen de medios económicos. Constituiría una burla para quienes carecen de medios la solemne consagración del principio de justicia independiente, si la Ley no arbitrara un procedimiento para que aquéllos tuviesen acceso a los órganos jurisdiccionales. Esta es la razón de la institución que se conoce con el nombre de "beneficio de pobreza".

El beneficio consiste, sencillamente, en la exención de los gastos procesales para todos aquellos que no puedan soportarlos. No es un derecho de los pobres, de los que carecen en absoluto de medios económicos. Es un derecho de todos aquellos que no pueden soportar los gastos de un proceso que han de incoar o en el que han de defenderse.

Pues bien, para que el Principio IX de nuestra Ley Fundamental tenga plena realidad en este aspecto, es necesario una profunda modificación de la regulación del beneficio de pobreza en nuestras leyes del proceso civil, aplicables con carácter supletorio al proceso administrativo. Porque, con arreglo al régimen vigente, es indudable que se dan las dos consecuencias siguientes

1.º Que muchos que no pueden soportar los gastos de un proceso —dado su elevado costo— no gozan del "beneficio de pobreza" y, por tanto, se ven privados del fundamental derecho a una justicia independiente. Ello implica nada menos que una inicua denegación de justicia para un sector importante de españoles.

2.º Pero, además, es que los que gozan de aquel beneficio acuden al proceso en un plano de desigualdad respecto del litigante "rico". Sus

derechos no se ven defendidos con las garantías que en los supuestos generales.

Es cierto que buena parte de estos defectos sólo en cierta medida pueden ser superados por disposiciones legales, pues la causa de los mismos radica, más que en una deficiente regulación, en la moral profesional. Pero, aunque sólo sea en mínima medida, desde el momento que el Ordenamiento jurídico puede contribuir a su superación, debe intentarlo, por todos los medios a su alcance, en aplicación del Principio IX, que reconoce el derecho a una justicia gratuita en favor de los que carezcan de medios económicos.

XI CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

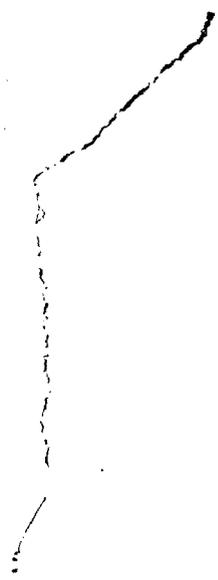
Fecha y lugar: Wiesbaden (~~República~~ Federal alemana) en el Kurhaus.
Del 30 de agosto al 3 de septiembre de 1959.

Temas científicos:

- 1) La devolución de poderes a las instituciones autónomas, comprendidos los Organismos profesionales y las Universidades.
- 2) La estructura y el funcionamiento del Ministerio de Hacienda.
- 3) El aumento de la eficacia de la administración por los beneficios diversos acordados en favor del personal.
- 4) La automatización y sus problemas en el seno de las administraciones públicas.

Una reunión especial reservada a los profesores de Universidad será dedicada al examen de las conclusiones del libro de A. MOLITOR *La enseñanza superior de las ciencias sociales: Administración pública* (UNESCO, 1958).

Para informaciones: Dirigirse al «Instituto Internacional de Ciencias Administrativas» («Residencia Belliard», 205 rue Belliard, Bruxelles, 4. Bélgica) o a la «Sección Española del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas» (calle García Morato, 7. Madrid).



REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA
PUBLICACION CUATRIMESTRAL

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL :

España y Territorios de Soberanía española ...	120	ptas.
Portugal, Iberoamérica, Filipiñas y EE. UU.	150	»
Otros países	175	»
Número suelto	70	»

P E D I D O S A

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

Plaza de la Marina Española, 8

M A D R I D

E S P A Ñ A