

UNA BOCANADA DE AIRE FRESCO

Por

LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER

Valga una pequeña reflexión testimonial, por no dejar de participar en esta obra de rememoración conjunta sobre una empresa colectiva de gran fuste y a la que tan reconocido me siento. Se me sugirió que abordara un tema de gran calado, algo que se presentara como una aproximación a la historia política del Derecho Administrativo en los cincuenta últimos años, pero el empeño era demasiado ambicioso para lo que yo estaba en condiciones de ofrecer ahora, a la vista del tiempo previsto y dados los compromisos habituales que uno tiene pendientes. Por otro lado, ya reflexioné con cierto detenimiento no hace mucho acerca del significado de lo que vino a representar la emergencia y afianzamiento de la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Releo ahora lo que escribí para llamar la atención de la opinión pública una vez que se cumplieron los cien primeros números de la REVISTA, y pienso que ni añadiría ni suprimiría nada a lo que entonces dije (mi «Crónica», *Más de cien cuatrimestres de esfuerzo callado y convivencia*, apareció primero en las páginas de la REVISTA, núm. 114, de 1987, y la he reproducido recientemente en el *Libro de los prólogos*, el volumen «Del Derecho Administrativo de nuestro tiempo», editado en Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996). Dudé incluso si no sugerir a la Dirección que se reprodujeran aquellas páginas en el presente número conmemorativo, aunque al final no seguí adelante con la idea. Pero, en esa línea, voy a insistir ahora en una clave que entonces apuntaba y que me sigue pareciendo decisiva. Algo, por lo demás, de difícil comprensión para quien no lo haya vivido, por lo que hay que entretenerse en explicarlo.

Yo accedo por primera vez a las páginas de la REVISTA en 1959 —¡hace cuarenta años ahora, parece mentira!—, cuando culmina la primera década de funcionamiento y era ya una revista famosísima y acreditada, pieza imprescindible en el panorama de los estudios de Derecho Público. Entonces todavía, y por mucho tiempo aún, imperaba en España un canon de aislamiento, de recelo para con lo de fuera y, obviamente, de rechazo para con las fórmulas de organización de lo público que eran habituales en los países de nuestro entorno. Más de una vez he contado que organizar en una Facultad de Derecho la lectura pública de la Declaración Universal de Derechos Hu-

manos de las Naciones Unidas —un 10 de diciembre, por ejemplo, para conmemorar el «Día de los Derechos Humanos»— era casi un acto de provocación. Representación popular y responsabilidad política, elecciones o partidos políticos, libertad de sindicación —en sus vertientes positiva y negativa—, sufragio universal o democracia —a secas y sin paliativos—, eran términos odiosos para el sistema, por cuya «inexistencia» se velaba, aun en lo que era su mera mención escrita o literaria. Lo que se traducía en las correspondientes cortapisas desde el punto de vista de la información. No se trata de describir ahora una realidad sórdida y delicada, sino sólo de evocar un clima en el que no faltaban trucos o ardidés para violar las reglas: los complicados circuitos para encontrar algunos libros, los librereros con trastienda donde de vez en cuando entraba algo, o el aprovechar el viaje al extranjero, personal o de algún amigo, en la confianza de facilitar el abastecimiento; aunque a veces un control inoportuno en el paso de la frontera —y tengo, por desgracia, experiencia— podía dar al traste con todo, de modo que, por fuerza, se entraba en España ligero de equipaje. De ese clima formaban parte todos los trucos informativos. Uno pondera los cuidados de ayatolás y demás salvadores de la humanidad con sus desvelos por prohibir las antenas parabólicas. Entonces la televisión era muy limitada y no existían tales problemas. Pero existía la radio. Y por más que a veces el oportuno servicio estatal lograba rayar las emisiones que venían de lejos, ahí estaban los intentos por sintonizar alguno de los auspiciados programas. O lo que no se encontraba en los diarios españoles podía tratar de buscarse en algún diario francés —aunque, en ocasiones, si la noticia era de mucho peso, ni siquiera se permitía que entrara—, y se sabía también que periódicos de tirada reducida, distribución limitada y dirigidos a altos ejecutivos podían gozar de cierta manga ancha. Sórdida realidad, aunque cambiante, donde no escaseaban los fallos y por ende los trucos, pero que dominaba todo el panorama.

Querría marcar una circunstancia que tiene que ver con mi acceso a la REVISTA, 1959, decía. Pues bien, coincide con mi estancia en el Colegio de España, en Bolonia, la suerte y la honra de haber obtenido una beca, pero que entonces tenía también un significado bien especial. Como hoy, representaba la oportunidad de transcurrir una estancia de estudio y reflexión en una Universidad acreditada, del mismo modo que los jóvenes estudiantes van hoy a cualquier centro del Reino Unido, de Alemania o de Francia, o de Estados Unidos. Pero en aquellos años el salir, el abrirse a una realidad tan distinta, alcanzaba un significado sobresaliente. Contaré sólo el detalle de que el Colegio de España, que mantenía activas sus relaciones institucionales, organizaba cada año la gran fiesta donde recibía a unos y a

otros. Pero era entonces un valor convenido que nunca iría el alcalde a la fiesta. Razones de peso avalaban la decisión: el Ayuntamiento de Bolonia era inequívocamente a la sazón de mayoría comunista —un Ayuntamiento, por cierto, que era un modelo de funcionamiento, ¡la de viajes que no harían luego los concejales españoles tras el advenimiento aquí de la democracia!— y ¡cómo iba a entrar un alcalde comunista en un recinto oficial español! Así eran las cosas y así hay que contarlas —y, en mi caso, sin afán alguno de protagonismo o de victimismo—, por más incomprensibles que puedan parecer hoy. Era un clima general que pesaba y dominaba todo.

Uno llegaba a Bolonia e, impresionado por las variadas realidades que va conociendo, se explica que se sintiera atraído por contar y describir lo que en su indagación intelectual iba descubriendo y que pensaba que podía tener alguna proyección en España. Se sentía así invitado a subirse a un tren ya en marcha. Yo, como era usual, comencé colaborando en la REVISTA por las páginas de atrás: una reseña en el núm. 29 (1959) sobre el presupuesto funcional; una reseña en el núm. 30 (1959) sobre un libro precioso de L. EINAUDI, que además de brillante profesor e intelectual, que es lo que interesaba, había sido Presidente de la República Italiana —¡te llevaban los demonios si hablabas aquí de una República!—; una crónica dando cuenta del importante paso de lograr un texto único sobre los impuestos directos —núm. 30 (1959)—, muy lejos aquí aún de cualquier cosa parecida a la Ley General Tributaria; o, dentro de esos primeros escarceos, la traducción de una crónica sobre el sistema de viviendas populares en Italia, de Guglielmo ROEHRSEN DI CAMMERATA (núm. 32, 1960).

Ese afán de contar, de informar, de transmitir, siempre presente la idea de lograr mejorar algo, encontraba ya un instrumento adecuado y una oportunidad abierta. Eso era algo de lo que significaba la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Tal es la clave a la que quería circunscribirme. Si se imagina el clima de cerrazón y angostura a que antes me refería, no es preciso ponderar lo que significaba cualquier apertura, cualquier bocanada de aire fresco, lo que permitiera limpiar, contrastar, dar oportunidad para renovar. Ya sé que son varios los significados —uno de ellos, importantísimo, el dar pie para que surgiera un cuerpo estable de estudiosos del Derecho Administrativo—, pero lo que yo me he propuesto recalcar hoy es la creación de este foco institucional de permanente contacto con experiencias ajenas, acaso insensible, pero eficacísimo, motivo de emulación y aprendizaje. Especie de antena parabólica que permitía saltar por encima de muros y paredes. Medio de valor incalculable para la formación de personas —profesores, por supuesto, pero también fun-

cionarios, jueces, en especial, y responsables públicos—, pero, a su vez, impresionante acarreo de materiales aptos para ser usados cuando se ofreciera ocasión propicia. Muchas veces se ha dicho que no es posible poner puertas al campo; a veces hay osados o insensatos que las ponen; pero también es cierto que la realidad desborda a la mínima.

Esta importante función de ruptura de un enclaustramiento que la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA contribuyó, dentro de sus fuerzas, a superar, la vería yo proyectada en dos direcciones, sin duda complementarias, que, en cuanto surgen, se ceban la una a la otra. En la glosa que dediqué a la REVISTA a que antes me refería, al enumerar alguno de los efectos que había contribuido a afianzar, señalaba ante todo la siguiente tendencia: «Primera: en una España aislada y encerrada en sí misma —ensimismada, podemos decir—, han sido las páginas de la REVISTA claro vehículo para participar qué es lo que se estaba haciendo en los países más avanzados (con frecuencia los que contaban con instituciones democráticas). Para abrir las ventanas, en definitiva, y remover el aire viciado. Valgan algunos ejemplos sintomáticos. Así, en el número 1, FRANCISCO MURILLO FERROL trataba del *Régimen jurídico de la Administración inglesa*; don LUIS JORDANA DE POZAS, de las *Instituciones internacionales de carácter administrativo*; J. L. TENA IBARRA, de *La región en la nueva Constitución italiana*; J. F. FUEYO ALVAREZ, de *El «Hoover Report» sobre reforma de la Administración Federal en Estados Unidos*; J. L. VILLAR PALASÍ, de *La «Federal Administrative Procedure Act» de Estados Unidos*, y J. M. LOZANO IRUESTA, del *Estatuto belga de funcionarios*. O, por tomar una nueva muestra, en el número 2 (mayo-agosto de 1950), F. SAINZ DE BUJANDA se ocupaba de *El factor financiero de la Unidad Europea*, y J. L. VILLAR PALASÍ daba noticia de un reciente *arrêt* del Consejo de Estado francés en que, quebrando una larga tradición, se declaraba por primera vez la licitud del derecho de huelga de los funcionarios (se trataba del *arrêt Dehaene*, de 7 de julio de 1950 — obsérvese la fecha para constatar lo temprano de la dación de noticia—)» (págs. 262-263 de la edición de 1996). Es ya impresionante de por sí la nómina de referencias a problemas, soluciones o situaciones de Derecho comparado que se obtiene con sólo fijarse en los dos primeros números de la REVISTA. El número 3, monográfico sobre la intervención pública en la economía, abunda, obviamente, en la consideración de fórmulas o situaciones extranjeras. Y así siguiendo. Sin mengua de ir dando cabida a reflexiones sobre los problemas concretos del Derecho positivo español, es muy importante también el espacio dedicado a la consideración de los problemas ajenos. Tan- tas veces, como decía, con referencia a países más avanzados. Había

que traer lo que aquí no había de donde lo hubiera. Se anota así esta importante dedicación de nuestros profesores y especialistas en el cuidado de ir apilando y dando a conocer las fórmulas y soluciones contrastadas en otros países. Atención abierta desde aquí —ahí radica el valor universal de libros, revistas y publicaciones—, o aprovechando estancias de estudio o investigación en Universidades extranjeras: en Italia o Alemania, Francia o Bélgica, Inglaterra, etc. Es, creo, insisto, una vertiente sumamente fructífera, sobre alguna de cuyas secuelas algo diré enseguida.

Pero, en segundo lugar, una vez abierta la puerta hacia el exterior, no tardaría en dejarse notar el doble flujo: también los extranjeros iban a acceder a las páginas de la REVISTA dando su propia versión de los problemas que les atañían. En el número 2 está ya nada menos que Walter JELINEK, con un artículo bastante divertido aunque de tono menor (*Astrología y policía*). El propio autor vuelve a aparecer al año siguiente (*Alemania como Estado de Derecho*, núm. 6, de 1951). En el mismo número encontramos un precioso trabajo de Jean RIVERO, sobre los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo francés contemporáneo. Lentamente al principio, pero de manera decidida, se irá incorporando una extraordinaria nómina de autores extranjeros: P. M. GAUDEMET, Silvio LESSONA, Gustavo VIGNOCCHI, Onorato SEPE, A. DE VALLES, W. A. ROBSON, Werner WEBER, M. LETOURNEUR y un largo etcétera, en el que hay que dar plaza destacada a los autores de la América hispana, en cuya nómina, que sería ocioso intentar reproducir ahora, encontramos a los más cualificados especialistas. Una vez abierta la puerta y afianzada la posibilidad, el flujo iba a ser recíproco y creciente, con toda la secuela de efectos inherentes. Sin olvidar que un salto lógico, derivado del proceso anterior, lo constituiría la importante labor de traducción de textos relevantes que abanderaría el Instituto de Estudios Políticos (y continuaría después el Centro de Estudios Constitucionales y, aun ahora, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), aunque se entenderá que no me explaye ahora en más detalles.

Sólo quiero, para ir concluyendo ya, hacer una última referencia a una veta especial relacionada con el fenómeno que vengo describiendo: impresiona, por decirlo en dos palabras, la lista de libros de autores extranjeros que han sido objeto de atención y comentario en las páginas bibliográficas de la REVISTA. No tiene sentido comparar, pero es una de las partidas que pesa de verdad. Yo creo que ha de ser uno de los elementos inestimables a la hora de hacer cualquier valoración de la aventura que ahora estamos conmemorando. Sin duda, habrá omisiones y despistes, pero también es cierto que hallamos referencia a lo más selecto y a lo más determinante de nuestra discipli-

na y también de no pocas disciplinas afines. Ya en el primer número son comentados, entre otros, libros de Jean RIVERO, de Renato ALESSI y de Ludwig VON MISES; en el segundo serán objeto de consideración Guido ZANOBINI, L. D. WHITE y Gaston JÈZE; en el tercero, Ernst FORSTHOFF, R. DRAGO así como DE LA MORANDIÈRE y BYÈ. La nómina abrumba, insisto, aunque no tiene sentido insistir ahora. Sí quiero destacar, con todo, que no por situarse la sección bibliográfica en las páginas traseras haya de representar una menor valoración de los comentarios de libros. Obviamente, hay de todo —a veces se ha distinguido entre «recensiones» y «noticias» de libros, hace ya mucho tiempo que se ofrecen mezcladas ambas especialidades—, pero es de justicia recordar que, junto a las meras daciones de cuenta, que tienen innegable valor informativo, el comentario ha sido ocasión frecuente para aportar ideas nuevas, para rebatir opiniones o para abrir polémicas. No pocos comentarios bibliográficos habrían de mencionarse entre las páginas más brillantes de nuestra reciente doctrina iusadministrativista, es decir, la que tiene su sustento en las páginas de la RAP. No pensaba hacer distingos, por eso de que son muchas las páginas sobresalientes, como numerosos los autores esforzados. Pero como aniversarios y conmemoraciones a veces se concatenan como las cerezas, permítaseme una pequeña mención. Me gusta recordar que cuando yo comencé a especializarme en Derecho Administrativo ardíamos en admiración por la obra y significado del *Conseil d'Etat* francés. Cuando se fraguaba el inicio de la RAP se estaba celebrando en Francia el 150 aniversario de su erección, acontecimiento que, entre otros fastos, dio lugar a una publicación memorable, el *Livre jubilaire*, que aparecería algo después. La primera referencia para muchos, que nos condujo inmediatamente al manejo del texto, fue la preciosa recensión que publicó Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA en el número 10 de la REVISTA. Es curioso que nuestros afanes por resaltar los cincuenta primeros años de la REVISTA van a coincidir ahora con las celebraciones, también a lo grande, que se han puesto en marcha para conmemorar el 200 aniversario del gran Consejo francés. Por cierto, e incidentalmente, no deja de ser curioso advertir el sentido radicalmente contrario que a veces anima la evolución de las instituciones. Los esfuerzos franceses no son sólo conmemorativos, sino que tratan también de hallar la fórmula para que el Consejo pueda seguir funcionando con plena garantía para las exigencias de justicia que hoy se reclaman. Es objeto así de las mayores atenciones y cuidados. Entre nosotros, sabido es que el proceso ha sido de signo contrario. Dentro de poco, no quedará ya ninguna Comunidad Autónoma que no haya puesto en marcha su «consejito», servido a veces por personas muy sabias e indepen-

dientes —me constan los esfuerzos de no pocos de nuestros colegas—, pero sin que escaseen, en no pocos casos, las personas, vocales, o «consejeros» escasamente cualificados o difícilmente independientes para desempeñar la función.

Los doscientos años del *Conseil d'État* coinciden con los cincuenta de la RAP. Cada tiempo tiene sus urgencias y sus menesteres. Hoy las cosas son muy diferentes y todo debe ser valorado dentro de su contexto. Hoy la RAP tiene otros cometidos y otras funciones por delante, igualmente encomiables y meritorios. Pero he querido insistir en el aldabonazo de apertura y de aire fresco que, junto a otros méritos, vino a aportar en su momento. Para las gentes de mi edad, era una constatación obvia, con valor asumido. Pero valía la pena insistir por si los más jóvenes ni siquiera caían en la cuenta de lo que me he permitido señalar.

