

VII CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO  
COMPARADO CELEBRADO EN UPPSALA

(Agosto, 1966)

En Uppsala (Suecia), y en el edificio de la Facultad de Derecho, se celebró del 6 al 13 de agosto el Congreso Internacional de Derecho Comparado, al que, como en el VI, celebrado en Hamburgo en 1962, tuve el honor de asistir y del que ofrecí a los lectores de esta REVISTA una crónica parcial en el número 39 (septiembre-diciembre 1962).

Se estudiaron en este VII Congreso materias de todas las ramas del Derecho, para lo que se hicieron comprender en cuatro Secciones las siguientes disciplinas :

I. *Derecho en general*: Historia del Derecho, Derecho canónico, Etnología jurídica, Derecho oriental, Filosofía del Derecho, Estudio y enseñanza del Derecho comparado y su unificación.

II. *Derecho privado*: Derecho civil, Derecho internacional privado, Procedimiento civil, Derecho rural.

III. *Derecho privado*: Derecho mercantil, Derecho intelectual, Derecho del trabajo, Derecho aéreo.

IV. *Derecho público*: Derecho internacional público, Derecho constitucional, Libertades civiles, Derecho administrativo, Hacienda pública y Derecho fiscal.

V. *Derecho criminal*: Derecho penal y Procedimiento criminal. Y una sección especial sobre bibliografía jurídica.

\* \* \*

Asistí esencialmente a la Sección IV, en la que se discutía el tema «Las limitaciones del poder discrecional de las autoridades administrativas», a que haré luego referencia.

Mas también asistí a la Sección III, cuando se trató sobre el Derecho del trabajo, en particular respecto del tema «La evolución de la Empresa con relación al Derecho del Trabajo», en atención a haber presentado una ponencia, en cuya Sección fué ponente general el profesor VAN DEN VEN,

de la Facultad de Derecho de la Escuela de Altos Estudios Económicos, Sociales y Jurídicos de Friburgo.

Dicho ponente general deducía de las ponencias nacionales que en la Europa occidental se mantiene la dualidad en la empresa: capital-trabajo.

No existe en general en dicha Europa una asociación de ambos elementos de la producción, integrados en la Empresa unificada. No ha habido más avances al respecto de lo que hemos señalado en nuestro trabajo «La participación laboral en la Administración y en la Administración de la Empresa» (1).

Aprecia, a lo más, el ponente general, una rectificación de la actividad dual de la Empresa en Alemania, Países Bajos y España (los datos españoles tomados de mi ponencia respecto de los jurados de Empresa y de la participación laboral en los Consejos de Administración, en virtud de la innovación figurada en la Ley de 21 de julio de 1962).

Debo anotar, desde luego, que después de la Ley alemana de 1965, sobre Sociedades Anónimas, que facilita la incorporación del ahorro laboral en el mercado de las acciones de tales sociedades y la participación de los titulares de éstas y del pequeño ahorro en la Administración de las Empresas, rompe la dualidad capital-trabajo, que ya venía iniciada con la Veba, la Preussag y la Volkswagen, privatizando, con intervención administrativa y económica obrera, tales grandes empresas minero-metalúrgicas y de automóviles, nacionalizadas en el periodo nazi.

El ponente describe la integración laboral en la Empresa, de una manera general y definitiva, en algunos Estados socialistas orientales: Hungría, Checoslovaquia, Yugoslavia, sobre todo en este último país, en los que se revela la unidad asociativa de todos los trabajadores, sin que el Estado sea partícipe, propietario de la Empresa; y en Polonia, en la que por una Ley de 1958, concerniente a la autogestión obrera, se inclina hacia un sistema empresarial análogo a Yugoslavia.

En Hungría y Checoslovaquia, aun admitida una cierta dirección o participación administrativa obrera en la Empresa, no se quiebra su dualidad con el Estado, como propietario de la misma.

Yo intervine en la exposición o complemento de mi ponencia escrita para reafirmar la postura partidaria de transformar el salario obrero en participación de beneficios de la Empresa, y hasta convirtiendo a los productores en copropietarios, y desde luego haciéndoles cogestores de la Administración con el capitalista en la misma, así como para exponer algún caso de propiedad absoluta de la Empresa en manos de los propios productores de la misma en España:

Así, la Empresa Alfa, S. A., que construye máquinas de coser, establecida en Eibar, en Guipúzcoa, que se hizo cargo de la industria eibarrera, propiedad de un grupo de obreros pertenecientes a la Unión General de Trabajadores a partir del Decreto de 8 de septiembre de 1939. La Empresa industrial textil «Sucesores de HIJOS DE S. GARCÍA», de Alcoy, que ha pasado a ser propiedad de los trabajadores de la misma, merced a la fórmula cooperativa, por mediación del Fondo Nacional de Protección al

(1) Imprenta Nacional del «Boletín Oficial del Estado», 1962.

Trabajo y la Obra Sindical de Cooperación; el Patrimonio del Fondo les ha concedido préstamos por un importe de 8.250.000 pesetas, evitando al mismo tiempo una grave situación que se presentaba al personal de la Empresa ante una situación de cierre. Y en Asturias, la «Cooperativa Minera Vicentina» constituida por 80 obreros se ha hecho cargo de la explotación de la «Mina Vicentina», financiada por el Centro Corporativo Sindical, reembolsable en diez años el préstamo que les hizo de 4.000.000 de pesetas.

Un representante holandés me preguntó, privadamente, si podían vender los obreros de Alfa sus acciones, a lo que le contesté que si dejaban el trabajo de la Empresa que sí, pero a otros obreros de la misma, o si no había quien las adquiriese, a la propia Empresa, en reserva, hasta que ésta las enajenase a nuevos obreros, a quienes para formar parte, como tales, se les exigía un mínimo de las acciones (en un principio por valor de 1.000 pesetas).

\* \* \*

En la Sección IV se hizo el examen y estudio del tema «Limitación de las facultades discrecionales de la Administración». Fué ponente general KLINHOFFER, profesor de la Universidad de Jerusalén, que ya lo había sido en Hamburgo en el tema «Organización de las grandes aglomeraciones urbanas».

Las limitaciones de tales facultades discrecionales administrativas están determinadas en primer lugar por la competencia que confiera una Ley o un reglamento a la Administración en el ejercicio de su actividad, salvo en un régimen excesivamente liberal en el que posee facultades de actuar administrativamente mientras una Ley o un reglamento no las limite, según algún principio o cláusula constitucional o de Ley fundamental.

Pero esta excesiva libertad no caracteriza la configuración jurídica de la libertad discrecional.

Como decía el ponente venezolano BREWER CARIAS, apoyando su criterio en el de WALINE, la evolución de los últimos años en el sistema administrativo de casi todos los países, ha sido el de la reducción paulatina de las llamadas «inmunidades de poder», donde se encuentra tradicionalmente inmerso el poder discrecional. Y puede decirse entonces que esa reducción paulatina del poder discrecional ha sido una de las características de la evolución del Derecho administrativo.

Además de esta competencia de la Administración para la potestad discrecional, es preciso otra más restrictiva, una atribución concreta a un órgano administrativo.

Así, pues, la Administración tiene facultad discrecional para otorgar una concesión de aguas; pero varía el órgano que la otorga según el volumen de litros a conceder, o según el fin para que se destine, así puede ser el Ministro de Obras Públicas, la Dirección General de Obras Hidráulicas o la Comisaría de Aguas de alguna cuenca hidrográfica; o bien por razón de la entidad de la materia, así una concesión de servicios regulares o transportes mecánicos para carretera, la otorgará el Ministerio de Obras Públicas, y las tarjetas autorizando los servicios discrecionales de

dichos transportes, la Jefatura de Obras públicas o la Dirección General, según sea el ámbito territorial en el que se haya de prestar el servicio de una o de varias provincias de la Nación.

La potestad discrecional de la Administración está también sometida a reglas procedimentales; así *anuncios*, como requisito previo al acto administrativo dictado, formalidades de subasta o concurso, condiciones especiales de los beneficiados (concesionarios, funcionarios) sobre la nacionalidad, edad, sexo, etc. A estos efectos cita BREWER CARIAS la sentencia de la Corte federal de Venezuela de 17 de julio de 1953, que decidió que si bien la Administración obra discrecionalmente cuando no está sometida al cumplimiento de normas especiales en cuanto a la oportunidad de obrar, ello no quiere decir que obre al arbitrio, «eludiendo toda regla de derecho, pues la autoridad administrativa debe observar siempre los preceptos legales sobre formalidades del acto».

Hay abuso en el ejercicio de la potestad discrecional al calibrar los hechos sobre el que ha de recaer el acto administrativo, es decir, sobre lo que BONNARD (2) calificaría de ilegalidad material por la inexistencia del motivo invocado para dictar el acto administrativo.

Si se suspende por un Tribunal académico un examen escrito de traducciones de idiomas extranjeros por considerar traducido mal un texto español a dicho idioma y técnicamente se demuestra luego la buena traducción, el examen puede y debe ser anulado, no habiendo otro motivo que incite al *suspensio*.

El punto de vista objetivo referente a la limitación del acto administrativo discrecional radica en la desviación de poder (*détournement de pouvoir*, *sviamento de potere*) que los ponentes franceses LETOURNEUR (Conseiller d'Etat) y el profesor PIRAS, de la Universidad de Perusa, estudian siguiendo la doctrina de los juristas de sus respectivos países, sobre el control del fin que ha de perseguir, según el Ordenamiento jurídico, el servicio público o la actividad administrativa limitativa de las libertades individuales, de que se trate, dentro del ejercicio de la potestad discrecional, respecto de lo que no me voy a ocupar por ser sobradamente conocido por la doctrina española, y que nuestra Ley de lo Contencioso-administrativo de 26 de diciembre de 1956 recoge en el artículo 83.

Al punto de vista acabado de glosar quedan reducidas las expresiones referentes a que la discreción debe ser ejercida sin discriminaciones (diremos con «equidad»), que no debe ser arbitraria ni caprichosa (en beneficio del administrador esencialmente), y que debe ser razonable (PALLEY-KARP, del Ministerio de Justicia de Israel) o figurar dentro de la justicia natural (profesor GARNER).

No quise intervenir en la discusión del tema guardando cierta corrección en no destacar mi discrepancia sobre el peligro que se corre de que una autoridad judicial (que no es el caso francés o italiano), aprecie el motivo del acto discrecional o el fin utilitario o público del servicio o de

(2) *Le précis discretionnaire des autorités administratives, le recours pour excès de pouvoir*, «Rev. de Droit Public», 1923, pág. 363; *Précis de Droit administratif*, 1926, página 143.

la autoridad administrativa, ya expuesto en mi reciente trabajo *Teoría y práctica de lo Contencioso-administrativo* (págs. 118 y sigs) y *La independencia del poder judicial*, 1966, págs. 200 y sigs.

También los ingleses presentaron su comunicación sobre «Los límites del poder discrecional de las autoridades administrativas». Se trataba del trabajo de GARNER, profesor de Derecho público en la Universidad de Nottingham.

Reconoce que no hay una organización de Tribunales administrativos en Inglaterra —había que agregar a la manera continental, con todos los privilegios de prueba, oralidad, idéntico nivel litigante del particular con la Administración, etc.— debido a que no hay una clara discriminación entre el Derecho administrativo y otras ramas del Derecho, de suerte que las cuestiones que afectan a los órganos administrativos han de ser determinadas de acuerdo con los principios de Derecho privado inglés.

En el arbitrio de los Tribunales (ordinarios) pueden ser invocados, en la disputa entre un agente del Gobierno o un órgano de la Administración local, aun en materia discrecional, y un particular o Empresa privada, los mismos principios en idénticas circunstancias que se aplicaran en una litis entre dos personas de Derecho privado. Los Tribunales ejercen su control jurisdiccional sobre órganos de Gobierno en ciertas circunstancias: a) para asegurar que no se excedan de las facultades o poderes otorgados en los reglamentos; y b) para adoptar su procedimiento de acuerdo con los principios de «natural justice», como se reconoce en todos los Tribunales ingleses, así, por ejemplo, el principio —que llamaríamos nosotros de «equidad»— de que «nadie debe ser condenado sin ser oído» (3).

Los Tribunales ingleses pueden enjuiciar la verdad de los hechos fijados por las autoridades administrativas.

El problema es distinto respecto de los Ministros de la Corona, cuya responsabilidad por el desbordamiento del ejercicio de los poderes discrecionales, aun en materia de actividades administrativas, es cuestión de la que sólo puede entender la Cámara de los Comunes.

No examinamos las limitaciones administrativas jerárquicas en Inglaterra, respecto de la potestad discrecional de los órganos administrativos inferiores, por otros órganos superiores individuales o colegiales, a semejanza de nuestros Tribunales Económico-administrativos, pertenecientes la Administración Central o Local, por no haber gran discriminación de la problemática del procedimiento administrativo continental.

\* \* \*

Por invitación de los compañeros españoles, incorporados a la Sección II, Derecho civil, a pesar de no ser materia de mi especialidad, asistí a la discusión sobre el sugestivo tema «La evolución legislativa sobre la filiación natural», en la que actuaba como Secretario del Instituto de De-

(3) Este principio también se reconocía por la representación israelita. Vid. *Judicial limits of administrative discretion*, en el «Israeli Reports», 1966, pág. 105.

recho comparado de la Universidad de Madrid, don José María CASTÁN VÁZQUEZ.

Aparte de su intervención como ponente, tomó parte el profesor de la Universidad de Valladolid, GARCÍA CANTERO, para replicar enérgicamente al parcial e ignorante estudio de nuestra legislación, del ponente general, profesor YONASCO, de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de «Ba-ber-Bol-Jai», de Cluj (Rumania), que presentaba a España con un criterio peyorativo respecto al trato de los hijos habidos fuera del matrimonio, rectificando nuestro colega la tesis del ponente, entre grandes aplausos de la mayoría de los concurrentes, exponiendo la doctrina sentada por nuestro Código civil, del reconocimiento obligatorio del hijo natural en los casos expresados en los artículos 135 y 136, y las sanciones penales procedentes con arreglo al 443 del Código penal ante los delitos de violación, estupro y raptó, amén del reconocimiento de la filiación natural, uno de los casos específicos en dicho artículo, reconociendo que lleva consigo no sólo el ostentar el apellido del padre o de la madre, en su caso, sino su sostenimiento y su educación e instrucción primaria y profesional, y a recibir una especial legítima hereditaria, independientemente de la herencia que por testamento a sus hijos naturales les puedan dejar el padre o la madre.

\* \* \*

La impresión general del Congreso que obtuve fué óptima en cuanto al trabajo científico, ya que se hizo poco turismo, y lo que se practicó a la altura de la ópera bufa de PERGOLESI, cantada en el deciochesco teatro de Drottningholm.

Descendió en organización del VI Congreso, celebrado en Hamburgo, notándose la ausencia de instalación para las traducciones simultáneas de idiomas, pues sería de interés, ya que sólo se hablaba francés e inglés.

En cambio, resultó espléndido el banquete ofrecido en el Castillo de Uppsala, por la Asociación Sueca de Derecho Comparado, donde no faltó la rica libación de un superior jerez español amontillado, elogiado por los comensales.

S. ALVAREZ GENDÍN.

# BIBLIOGRAFIA

