

El autor pone reparos a las normas de 1971 y a su interpretación auténtica de 1972 principalmente por lo que se refiere a las limitaciones que impiden una completa equiparación del sacerdote reducido al estado laical al laico; respecto, por ejemplo, a participación en funciones pastorales que pueden ser desempeñadas por laicos, docencia en seminarios, Facultades de Teología y establecimientos similares, ser director de escuelas católicas, etc.

Haciendo hincapié en la recomendación del Sínodo de obispos de 1971 de que los sacerdotes que han abandonado el ejercicio del ministerio sean tratados **aeque et fraterne**, aunque no deben ser admitidos al ejercicio de la actividad sacerdotal, postula una posición jurídica más favorable que la actual para el estado jurídico de los sacerdotes dispensados de las cargas de la sagrada ordenación y que han sido reducidos al estado laical.

He aquí el estatuto que propugna **de iure condendo**:

1. Los sacerdotes dispensados de las cargas de la sagrada ordenación y reducidos al estado laical deben ser tratados equitativamente y fraternalmente por todos los que están en comunión con la Iglesia católica.

2. Deben ser equiparados en todo a los laicos, por lo que pueden prestar su colaboración al servicio de la Iglesia, no pudiendo, sin embargo, ser admitidos a ejercer el sacerdocio, salvo lo que prescriben los cc. 882 y 892 § 2.

(En casos especiales, el ordinario del lugar por casa grave puede prohibir que el sacerdote dispensado:

a) haga público su caso o la celebración de su matrimonio;

b) resida en aquellas parroquias donde antes ejerció su ministerio sacerdotal; prohibición que no debe prolongarse más allá de dos años).

3. Las conferencias episcopales establecerán la forma en que debe ayudarse a los sacerdotes reducidos al estado laical para que pasen a desempeñar una profesión.

4. Los sagrados pastores cuidarán de que los fieles, teniendo en gran estima el sacerdocio ministerial y el celibato, respeten la decisión tomada en conciencia por los sacerdotes reducidos al estado laical y los traten como hermanos.

Cierra este opúsculo un apéndice sobre la posición del sacerdote reducido al estado laical que es profesor universitario, ante el Derecho concordatario austríaco; otro apéndice sobre el procedimiento de reducción; y un tercer apéndice con la traducción, realizada por el autor, de el n.º VI de las **Normae** del 71, con la interpretación auténtica, que constituye el objeto principal de su estudio.

Este trabajo tiene la virtud de llamar la atención tanto sobre la necesidad del celibato sacerdotal, como sobre la conveniencia de que la mejor tutela del celibato sacerdotal y del orden público eclesial en este campo no redunden en detrimento de los sacerdotes secularizados; sobre la necesidad de que el aprecio y estima en que debe tenerse el celibato sacerdotal, no perjudique el trato fraterno hacia los sacerdotes reducidos al estado laical. Combinar plenamente la plena operatividad de ambos extremos no constituye una tarea exclusivamente legislativa, a la que, sin embargo, el Derecho debe contribuir; siendo por lo demás una de las misiones más típicas del Derecho atender y dar plena vigencia y eficacia a principios que a veces se presentan como contradictorios o difíciles de compaginar entre sí.

JOSE M. GONZALEZ DEL VALLE

ORDEN PÚBLICO EN ESPAÑA

LORENZO MARTIN-RETORTILLO, **Las sanciones de orden público en Derecho español**, 1 vol. de 340 págs., Ed. Tecnos, Madrid, 1973.

Pocas veces, al terminar una monografía jurídica he sentido la satisfacción del «haber merecido la pena» con tanta claridad como al volver la última página del magnífico estudio de Lorenzo Martín Retortillo. Lo he leído atentamente —moda casi extravagante en el quehacer recensiones— y con creciente interés. El libro es legible, de estilo claro y directo, perfectamente sistematizado y con una coherencia interna envidiable. Aborda un tema interesante (de rabiosa actualidad universitaria) desde su perspectiva más prometedora.

El estudio no hace honor a su modesto título, y, desde luego, mucho menos a la modestia que el autor despliega en el prólogo. Como luego desarrollaremos más detenidamente, ni todo lo que contiene se refiere a orden público, ni todo lo que es «sanción de orden público» está recogido en el libro; por otra parte —se nos dice en el prólogo— se trata de la modesta a la par que ardua tarea de sistematizar la jurisprudencia, afirmación que debemos aceptar con muchas reservas.

El estudio jurisprudencial es, en realidad, más un presupuesto que un fin en sí mismo. El autor diseña, crítica, analiza, relaciona y desarrolla el conjunto de problemas que más o menos conexos con el orden público se han planteado las diversas salas de la jurisdicción contenciosa del Tribunal Supremo; con ello, concluye un estudio cuya cercanía a la realidad

de los conflictos constituye una diana en la autenticidad del Derecho, pero a la vez, por eso mismo, analiza y estudia una serie de problemas que quizás exceden del propio contexto del orden público. Por otra parte, el estudio jurisprudencial adquiere un tono festivo y risueño por el modo de titular las sentencias: no sólo cita la fecha, sino que, además, les concede un publicitario apellido. Yo, personalmente, no pude dejar de sonreirme ante títulos como «Maestro depurado de Orense», «Reyerta entre hermanos», «Varios lecheros de Madrid», etc... Resulta también curioso, en relación con el estudio jurisprudencial, la reiteración con que el autor nos recuerda que el recurrente perdió el recurso.

El libro, debo repetirlo, es de una elegancia y profundidad envidiables. Llevaba leído el primer capítulo y seguía preguntándome: ¿qué es el orden público? Cuál sería entonces mi sorpresa cuando después de leer que es un concepto que se ha trivializado, se nos dice que en su lugar ha nacido el concepto firme y robusto, joven y dinámico de acto político, a cuyo análisis dedica el capítulo segundo. En realidad, sólo al final de este segundo capítulo, comprendí la profundidad del pensamiento de su autor. La trivialización del concepto de orden público implica la trivialización del propio Derecho administrativo. Creo, que al no definir el orden público, el autor quiere señalarnos que existe una discrecionalidad absoluta no sólo en relación con la imposición de sanciones cuando se lesiona, sino también en la fijación de su propio contenido; es, ni más ni menos, el cajón de sastre de lo sancionatorio.

Mi admirado y recordado profesor de Derecho administrativo en mis años universitarios —Dr. González Berenguer— nos explicaba —si yo no entendí mal—, cómo uno de los elementos centrales de toda concepción del Derecho administrativo es el de la justificabilidad de los actos del poder político. Frente a la discrecionalidad de los poderes absolutos, la actividad administrativa queda sometida a Derecho: el Derecho que los propios ciudadanos promulgaron a través de sus representantes en las cámaras legislativas. Como garantía del ciudadano, están los tribunales que tutelan al particular y dictaminan si la Administración efectivamente ajustó su actividad a Derecho. Lo que el ciudadano no tiene prohibido lo tiene permitido, nadie puede ser sancionado sin que su conducta esté previamente tipificada por la ley, y sin que previamente no sea oído.

El estudio se mueve en lo que podríamos llamar las inmunidades jurisdiccionales de la Administración, o, quizás más propiamente, la discrecionalidad sancionatoria de que gozan los poderes políticos. El sistema que inaugura la ley de Santamaría de Paredes garantiza la inmunidad gubernativa en relación con las materias referentes al orden público, la ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa deroga

este régimen de excepción, y, por tanto, las resoluciones administrativas referentes al orden público se constituyen en justiciables. Esto, sin embargo, sólo se consigue a costa de trivialización del concepto de orden público, en cuyo lugar nace el de acto político con el desenfado y la inconsistencia propia de su juventud, y, a la vez, con la difuminación en su concreción heredada de sus antecedentes familiares. Ello no quiere decir, desde luego, que la sanción de orden público por ser recurrible ante la jurisdicción contencioso administrativa pueda obtener el beneplácito de la ciencia administrativa: repugna la regla **solve et repete** que requiere el previo pago —al menos parcial— antes del recurso; además, en el procedimiento, se observa la irregularidad que supone el que en un importante número de supuestos no se observe el principio de la previa audiencia, y, sobre todo, la proponibilidad de un recurso es un medio exiguo frente a la existencia de una causa de penalización que por inconcreta elude los principios fundamentales de la imposición de sanciones.

El estudio consta de tres partes; en la primera, se estudia cómo se llega históricamente al enjuiciamiento por los tribunales de las sanciones administrativas referentes al orden público; en la segunda, se trata de los motivos de la inadmisibilidad del recurso; la parte tercera, trata del principio de previa audiencia del interesado. Sólo respecto de la parte primera puede decirse que trate de la sanción de orden público, en la parte segunda se dedica una importante extensión a la noción de acto político y al problema del previo pago de la multa, y en la parte tercera, adquiere autonomía el detallado estudio del principio de la previa audiencia.

El capítulo segundo, dedicado al acto político centrado en la evolución jurisprudencial, muestra cómo en una primera época, aún después de publicada la ley de la jurisdicción contencioso administrativa, la inercia jurídica conduce a la pervivencia de los viejos módulos denegatorios de la justificabilidad de las sanciones de orden público que se califican como «actos políticos»; progresivamente, no sin alguna vacilación, los hechos origen de la sanción se consideran de escaso relieve político y, por otra parte, aquellos que no emanen del gobierno, aun cuando sea conociendo en un recurso de alzada, no pueden calificarse de políticos según el tenor del art. 2 de la LJ; por último, a partir de 1965, la noción de acto político como causa de inadmisibilidad del recurso, ha sido dejado de lado aun en los casos en que la decisión última provenga del consejo de ministros.

El principio de la previa audiencia, viene reconocido por las leyes fundamentales (art. 19 del FE), por la jurisprudencia, y por la LPA, y se justifica tanto en cuanto garantía de los particulares como requisito encaminado a garantizar el acierto de la sanción. Sin embargo, se observa en la actividad administrativa

que las sanciones se imponen directamente y sin sujeción a procedimiento. El autor, critica las razones aducidas por la jurisprudencia para justificar esta praxis, dentro del proceso expansivo de la noción de orden público (vago, impreciso, indeterminado) pues «una cosa es la adopción de medidas adecuadas para la conservación y restauración de sanciones». No tiene validez jurídica, a la luz del vigente Derecho positivo, la habilitación para sancionar de plano; no es correcto sostener, que la Administración pueda sancionar las conductas contrarias al orden público sin que exista el trámite previo de la audiencia; por ello, existe indefensión aunque la sanción sea recurrible con posterioridad, o el sancionado haya sido interrogado por la policía.

Así, pues, recapitulando, dentro de una moderna línea metodológica que presta especial atención a la experiencia casuística del Derecho, Lorenzo Martín Retortillo culmina un riguroso estudio centrado en el inadecuado poder sancionatorio de la Administración. Presenta con elegancia y claridad las irregularidades procedimentales y de fondo de una potestad sancionatoria fundada en un concepto inconcreto y difuminado.

El estudio arroja luz sobre cualquier intento de reconstrucción de la teoría general del ejercicio del poder político en la actual sociedad española, y se constituye en pieza clave a la hora de contrastar la vigencia jurídica del propio Derecho administrativo; es, en definitiva, un ensayo sobre la propia inconsistencia de las nociones tradicionales de división de poderes o funciones, y de estado de Derecho.

No puedo menos que felicitarle por la existencia de un estudio serio sobre tema tan difícil, máxime cuando quien lo culmina, en una etapa de crisis, es un universitario de corazón que puede y debe ser ejemplo para aquellos que nos iniciamos en la vida universitaria.

JOSE A. ALVAREZ CAPEROCHIPI

LEY DE DIVORCIO ITALIANA

VARIOS, *Studi sul divorzio. A cura della cattedra di diritto ecclesiastico dell'Università di Roma*, con saggio introduttivo di PIETRO AGOSTINO D'AVACK, 1 vol. de XIII + 502 págs., «Publicazioni dell'Istituto di Diritto Pubblico della Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Roma». Ed. Cedam, Padua, 1972.

Cuando el presente volumen vio la luz, la Ley Fortuna-Baslini, de 1 de diciembre de 1970, había introducido en Italia el divorcio vincular, y se venía ya discutiendo la posibilidad de someter el tema a un

referéndum popular, que aceptase o rechazase definitivamente la institución divorcista en el ordenamiento jurídico italiano. Al escribirse esta recensión, en los primeros días de mayo de 1974, faltan pocas fechas para que el referéndum efectivamente tenga lugar: el 12 de este mismo mes el pueblo de Italia habrá de pronunciarse en las urnas sobre la vigencia o derogación de la Ley Fortuna.

He preferido redactar estas líneas ahora, todavía incierto el resultado de la consulta popular, pues no deseo escribir sobre el divorcio, ni que pese sobre mí la impresión de uno u otro resultado. Pretendo tan sólo —no es otra la misión de una recensión— dar cuenta del contenido de un libro; y hacerlo lejano a toda polémica, a la polémica que en estos momentos apasiona a Italia, para ceñirme a la información a mis posibles lectores acerca de los problemas estrictamente científicos que el volumen recensionado analiza y procura resolver. Es así, además, como seré fiel al espíritu de la obra misma que comento, a cuyo frente el Prof. d'Avack ha escrito que sus autores han procurado mantenerse por encima de las polémicas para ofrecer a los estudiosos una contribución técnica rigurosa y objetiva al conocimiento de la institución jurídica del divorcio y una interpretación exegética de las normas que lo rigen en el Derecho italiano desde 1970.

Si ello quita a la obra que presentamos interés periodístico —que nunca por otra parte pretendió tener— avala en cambio su interés para los cultivadores de la ciencia jurídica. Entre los varios caminos válidos que era posible seguir para el estudio del divorcio en Italia, los autores han elegido ciertamente uno; conscientes de la riqueza ideológica, sociológica, política, etc., del tema, han elegido su vertiente más estrictamente jurídica. Más aún: conocedores de que en relación con el divorcio juegan elementos que van desde el terreno de los sentimientos al de la visión total que cada persona posea del mundo y de la vida, han procurado también alejarse de ese terreno —por otro lado reconociendo su enorme atractivo e interés—, y al efecto han evitado aquellos temas que, en palabras del propio Prof. d'Avack, habían obligado a abandonar el camino de la reconstrucción técnica del instituto del divorcio y del análisis de la Ley Fortuna, para adentrarse en las disputas doctrinales que conscientemente pretendían evitar.

Estas precisiones sitúan al presente volumen en su justo lugar, dentro de los límites que marcan su propia finalidad como obra científica. Precisamente ello nos permite prescindir del resultado del próximo referéndum —próximo hoy, pero ya pasado cuando estas páginas vayan a la imprenta—, ya que no entramos en la cuestión divorcio sí o divorcio no; simplemente, exponemos al hilo de sus propios autores el contenido de un libro que estudia exegéticamente una legislación vigente en un lugar y momento determinado.