

EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY Y SU APLICACION EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

POR

RAFAEL ENTRENA CUESTA

Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY Y LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.—III. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY Y LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA: A) *Relaciones de los ciudadanos entre sí.* B) *Relaciones de los ciudadanos y la Administración.* IV. CONCLUSIONES.

I

El principio de igualdad ante la Ley, como todos los principios jurídicos, es un principio histórico. Nace en un momento determinado, como consecuencia del esfuerzo de una serie de autores; describe una línea evolutiva, y es posible, en abstracto, admitir la hipótesis de que llegue un momento en que deje de existir.

Los impulsores del nacimiento del citado principio son los filósofos y escritores en general que conducen a la Revolución Francesa, Juan Jacobo ROUSSEAU decía a los corsos: «La ley fundamental de vuestra institución debe ser la igualdad» (1). El Abad SIEYÉS, por su parte, en su *Ensayo sobre los privilegios*, incluirá, por nota, el Manifiesto que los nobles franceses dirigieron a su Rey, exponiéndole sus quejas por el hecho de que en cierta ocasión habían sido sometidos al mismo trato que el resto de los ciudadanos, siendo así que eran distintos a ellos. Todos los esfuerzos de este escritor se dirigirán a luchar contra la situación social y política que hacía posible tales escritos, y la meta a con-

(1) Cit. COLLIARD, *Libertés publiques*, pág. 148, París, 1959.

seguir se condensa en estas palabras suyas (2): «¿Qué es el tercer estado? Nada. ¿Qué pide el tercer estado? Ser algo».

La consecuencia de éstas y de otras afirmaciones similares es que al producirse la Revolución, en el más solemne de los textos derivados de la misma—la Declaración de Derechos—, se establecería que «los hombres nacen libres e iguales en derechos», añadiéndose que las «distinciones sociales sólo pueden estar fundadas en la utilidad común» (3). Sentadas así las bases de este nuevo principio, se tendería en lo sucesivo a aplicarlo en las distintas ramas del Derecho. Pero esta aplicación variará según la interpretación que al mismo se dé. En este sentido pueden contraponerse dos posibles concepciones: la igualdad civil y la igualdad real. Consiste la primera en la igualdad de aptitudes de todos los hombres para disfrutar de los derechos, mientras que la segunda propugna que se garantice a todos los hombres un ejercicio actual de los referidos derechos. La contraposición entre ambas interpretaciones se contiene en las siguientes palabras, irónicas y patéticas, que *BABEUD* incluye en el *Manifiesto de los iguales*: «La igualdad no fué sino una bella y estéril ficción de la ley. Hoy, que es reclamada con una voz fuerte, se nos responde: «Callaos, miserables; la igualdad de hecho es sólo una quimera; contentaos con la igualdad condicional; vosotros sois todos iguales ante la ley; canallas, ¿qué más queréis?» (4). En cierta forma, las luchas políticas y sociales que se desarrollan a lo largo de los siglos XIX y XX podrían reconducirse a la lucha entre las dos interpretaciones que acabamos de enunciar.

Pues bien, la pregunta a la que a través de las páginas que siguen intentaremos encontrar respuesta, podría formularse así: ¿Cómo se aplica este principio de igualdad, que nace en la Revolución Francesa como consecuencia de los escritos que, unidos a la situación social existente, condujeron a la misma, en el Derecho administrativo? Si convenimos en que el Derecho administrativo es el conjunto de normas de Derecho público que regulan la organización y la actuación de las Administraciones públicas, y que, por tanto, existen en el mismo dos clases de normas, las normas de acción, relativas a la organización administrativa, y las de relación, que regulan la actuación de las Administraciones públicas, parece que un camino a seguir para alcanzar la meta que nos hemos

(2) Cfr. trad. esp. editada por el Instituto de Estudios Políticos.

(3) Es necesario advertir, sin embargo, que el derecho a la igualdad no se incluía en el artículo 2.º entre los derechos naturales e imprescindibles del hombre.

(4) Cit. *COLLIARD, Libertés*, cit., págs. 151 y 152.

fijado podría ser la consideración de la cuestión planteada, separadamente, en uno y otro tipo de las referidas normas.

II

Como es sabido, son tres las zonas que pueden distinguirse dentro de un concepto amplio de la Administración pública: la Administración Central, la Local y la Institucional; en todas ellas va a aplicarse, en mayor o menor medida, el principio de igualdad que, en lo que a la organización administrativa se refiere, será confirmado con el nombre de *principio de la uniformidad*. Veamos cómo se produce este fenómeno en el Derecho español.

A). Ya la Ley de 30 de enero de 1938, modificada luego por la de 29 de diciembre del mismo año, la de 8 de agosto de 1933 y el Decreto-ley de 19 de julio de 1951, disponen que la Administración Central del Estado se organizará en departamentos ministeriales, que serán dirigidos cada uno por un Ministro, asistido por un Subsecretario, y enumera los distintos Servicios—Direcciones Generales—que se agruparían en cada Ministerio. Pero el gran paso en esta materia lo ha dado la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, en su texto refundido de 26 de julio de 1957, al regular, en su Título I, la personalidad jurídica y órganos de la Administración del Estado, y en su Título II, la competencia de los órganos de la Administración Central. En virtud de esta Ley, los órganos que en la misma se regulan—los Ministros, los Subsecretarios, los Directores Generales y los Subsecretarios Generales Técnicos—dispondrán de las mismas facultades, cualquiera que sea el Ministerio a que pertenezcan, sin perjuicio de las especialidades que se establezcan en los distintos Reglamentos orgánicos. De esta suerte, en virtud de los textos citados, se consigue la uniformidad administrativa en la medida en que sea compatible con las exigencias propias de los diversos Departamentos ministeriales (5).

B) Con anterioridad a la Revolución Francesa podían aplicarse al régimen local en Francia, como en los demás países de la Europa continental, las palabras que, poco menos de un siglo más tarde, pronunciara GOSCHEN con relación a la Administración local inglesa: Existía un

(5) Véase sobre la evolución en este punto nuestro estudio *El texto refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957*, en esta REVISTA, núm. 24.

caos de autoridades, de competencias y de circunscripciones (6). Como consecuencia de los principios que en aquella se sientan, la situación va a alterarse profundamente. Toda Francia quedaría dividida, según diagnóstico de TOCQUEVILLE, en un tablero de ajedrez (7). E igual podría afirmarse en lo que a España se refiere: El Estado se dividiría en Municipios, agrupados en provincias, y bajo los cuales en ocasiones podrían constituirse Entidades locales menores. Cada uno de dichos Entes tendrían los mismos órganos, y tales órganos estarían investidos de idénticas competencias. Frente a este panorama, poco suponen las especialidades que se establecen por razones históricas o geográficas (8), o las que autoriza el Régimen de carta que podría adoptarse a partir del Estatuto de CALVO SOTELO (9).

Pero junto a la uniformidad descrita, también se da en el terreno de la organización administrativa la aspiración por una igualdad real que difícilmente podría conseguirse ante las limitaciones que en la Ley se establecen por el Régimen de carta, como lo prueba el dato de que desde su implantación no ha sido aplicada, que sepamos, ni una sola vez. Ello conduce en nuestros días a que ante las exigencias que plantean en particular las grandes ciudades se tienda a establecer un régimen especial para las mismas. Esto es lo que se ha hecho en nuestra patria por el Decreto legislativo de 23 de mayo de 1960, que, al desarrollar la Ley de 7 de noviembre de 1957, establece un régimen especial orgánico y económico para Barcelona (10); e igual medida habrá de adoptarse en cuanto a Madrid, dado el contenido de la citada Ley.

C) En cuanto a la Administración institucional, se produce un movimiento de signo contrario al que hemos visto se desarrolla en la Ad-

(6) Cit. por HAMMOND, *The Social Brackground*. en *A century of municipal progress*, pág. 48, Londres, 1935.

(7) Véase, en general, sobre esta materia, CLAVERO ARÉVALO, *L'uniformité administrative en Espagne*, «Revue Internationale de Sciences Administratives», 1952, núm. 2, páginas 47 y ss.

(8) Cfr. sobre las nuevas provincias africanas, MARTÍNEZ Y GONZÁLEZ, *La división administrativa y los acontecimientos africanos: Cuatro nuevas provincias de régimen especial*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 114, págs. 834 y ss.

(9) Un estudio de este Instituto en ORTIZ DÍAZ, *Modalidades y perspectivas del Régimen Especial de Carta*, I. E. A. L., Madrid, 1954.

(10) Cfr. sobre este extremo, GONZÁLEZ PÉREZ, *Régimen especial de Madrid y Barcelona*, en esta REVISTA, núm. 24, págs. 289 y ss.; el número 112 de la «Revista de Estudios de la Vida Local», donde se comentan, en estudios de RUIZ DEL CASTILLO, ALVAREZ-GENDÍN, ARANDA NAVARRO y MARÍN TEJERIZO, distintos aspectos del citado Decreto legislativo, y nuestra conferencia sobre *Problemas actuales de las grandes ciudades*, que se inserta en el volumen relativo al curso sobre Problemas Políticos del Régimen Local

ministración local: si en ésta se va de la uniformidad a la especialidad, la Ley sobre el Régimen Jurídico de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958 constituye una buena muestra de la tendencia a conseguir una uniformidad en las mismas, en tanto en cuanto sea compatible con las especialidades que sus fines peculiares requieren y que son precisamente la causa de su aparición.

III

Conforme anticipábamos páginas atrás, el principio de igualdad ante la Ley se aplica en el Derecho administrativo no sólo en la organización, sino también en la actuación de la Administración pública. Esto es lo que vamos a intentar demostrar en el presente apartado. Para ello, a los efectos de la exposición, será bueno estudiar por separado la forma en que se consigue la referida finalidad en las relaciones de los ciudadanos entre sí y en aquellas que median entre éstos y la Administración.

A) a) La consagración del principio de igualdad en el primer sentido se contiene, con carácter general, en dos textos fundamentales: el Fuero de los Españoles y la Ley de los Principios Fundamentales del Movimiento Nacional. El artículo 3 del primero y el 5 de los principios de la segunda, coinciden en establecer que «la Ley ampara por igual el derecho de todos los españoles», añadiéndose en aquél la fórmula, de sabor clásico, según la cual ello ocurrirá «sin preferencia de clases ni acepción de personas».

La inserción del principio de que nos venimos ocupando de forma tan palmaria y solemne en dos leyes fundamentales, y en particular en la de 17 de mayo de 1958, tiene una extraordinaria importancia en lo que a la actuación administrativa se refiere, tanto si ésta se manifiesta en la promulgación de disposiciones, como si se concreta en resoluciones individuales. En el primer sentido, porque, según el artículo 3 de la Ley que acabamos de citar, «serán nulas las Leyes y disposiciones que vulneren o menoscaben los principios proclamados en la presente Ley fundamental del Reino». En el segundo, porque la igualdad ante la Ley de todos los ciudadanos constituirá un límite insalvable por la Administración cuando vaya a pronunciarse acerca de los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

En particular, ofrece especial interés este extremo en cuanto al control del ejercicio de la potestad discrecional de la Administración, que

deberá adecuarse en todo caso a las exigencias propias de este principio general. Con gran acierto por ello ha declarado nuestro Tribunal Supremo en la interesantísima sentencia de 6 de julio de 1959 que «la similitud de las circunstancias obliga a una identidad en la resolución». Un buen medio para averiguar cuándo se da esta similitud será el examen de la motivación del acto de que se trate, puesto que, según el apartado c) del artículo 43 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, «serán motivados los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes» (11).

Una advertencia importa formular en este momento: En el supuesto de que en el ejercicio de la potestad discrecional se infrinja el principio de igualdad ante la Ley, no existirá un acto viciado por desviación de poder, sino por ilegalidad en su contenido. Aquélla, en efecto, implica el ejercicio de una potestad para fines distintos de los que determinaron su otorgamiento, según precisa el apartado 3 del artículo 83 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa. En cambio, la inobservancia del principio de que nos venimos ocupando, lo que determina es una ilegalidad en el contenido del acto por infracción de Ordenamiento jurídico vigente (12).

b) Pero, junto a esta consagración de carácter general, el principio de igualdad ante la Ley ha sido asimismo recogido, en cuanto a las relaciones de los ciudadanos entre sí, en una serie de textos concretos que para su estudio distribuiremos en dos grupos: los relativos a las situaciones de deber en que puedan encontrarse los ciudadanos, y aquellos otros concernientes a sus situaciones de poder.

a') Si ceñimos el primer grupo a los deberes de prestación de los particulares respecto a la Administración, nos encontramos, por lo pronto, en cuanto a las prestaciones de carácter personal, con dos artículos fundamentales que se insertan en el Fuero de los Españoles: según el artículo 7, todos los españoles están obligados a prestar el servicio militar cuando sean llamados con arreglo a la Ley; y el artículo 8 establece que, por medio de Leyes y siempre con carácter general, podrán imponerse las prestaciones personales que exijan el interés de la nación

(11) Este posible juego de principios de igualdad ante la Ley en relación con el precedente administrativo, ha llevado a algún autor a considerar a éste como fuente del Derecho administrativo (ORTIZ DÍAZ, *El precedente administrativo*, en esta REVISTA, número 24, págs. 75 y ss.); más acertado parece, sin embargo, que la verdadera fuente será el principio de igualdad, y no el precedente.

(12) Cfr. sobre las aplicaciones recientes del principio de igualdad en este sentido, RIVERO, *Los principios generales del Derecho en el Derecho administrativo francés con temporáneo*, en esta REVISTA, núm. 6, págs. 289 y ss.

y las necesidades públicas. Exigencia, pues, de Ley, acompañada de generalidad, o, lo que es lo mismo, exigencia de *igualdad*.

Como es sabido, las prestaciones de carácter real podrán establecerse en dinero o en especie. Pues bien, en cuanto a las primeras, establece el artículo 9 del Fuero de los Españoles que éstos «contribuirán al sostenimiento de las cargas públicas según su capacidad económica», añadiendo que «nadie estará obligado a pagar tributos que no hayan sido establecidos con arreglo a Ley votada en Cortes». Tres cuestiones importa resaltar al considerar el artículo que acabamos de insertar: En primer lugar, se establece el principio de igualdad ante la Ley en cuanto a la exigencia de tributos; en segundo lugar, ésta va a ser una igualdad proporcional, puesto que los españoles deberán contribuir al sostenimiento de las cargas públicas «según su capacidad económica»; por último, nos encontramos en el caso en examen con uno de los raros supuestos que se dan en nuestro Ordenamiento jurídico, en los cuales el Jefe del Estado no puede legislar por sí solo acerca de una materia en uso de su prerrogativa, sino que necesitará para ello el concurso de las Cortes.

El principio de igualdad ante la Ley, en lo que concierne a las prestaciones de carácter real, se encuentra hoy establecido en nuestro Derecho positivo por el artículo 32 del Fuero de los Españoles, ampliamente desarrollado en la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 y en su Reglamento de 26 de abril de 1957. Establece el artículo 32 del Fuero que «nadie podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública o interés social, previa la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las Leyes»; y, a tenor de lo que dispone el artículo 1 de la Ley de Expropiación Forzosa, se comprende dentro de dicho instituto jurídico «cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos e intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan, acordado imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de ejercicio». Este artículo ofrece dos vertientes: de un lado, atribuye al Estado amplias posibilidades en cuanto al ejercicio de su potestad expropiatoria; pero de otro, habida cuenta de que la expropiación presupone el abono de la correspondiente indemnización, representa una garantía para los particulares expropiados. ¿Cómo engarzar estas ideas con las que venimos desarrollando?

Su relación resulta manifiesta si se tiene en cuenta que para que se dé la expropiación debe efectuarse una privación singular de la propie-

dad privada o derechos e intereses patrimoniales legítimos, como hemos visto prescribe el artículo que acabamos de citar, pronunciándose en igual sentido el mismo artículo del Reglamento de 1957. Pero si la privación es *singular*, quiere decirse, que existe una actuación administrativa que perjudica a un ciudadano o grupo de ciudadanos en beneficio de los demás, rompiéndose de esta suerte el principio de igualdad ante la Ley, que únicamente vendrá a restablecerse mediante la justa indemnización que la expropiación forzosa postula. Si no existe indemnización, no hay expropiación, sino confiscación, y ésta se encuentra prohibida por el párrafo primero del artículo 32 del Fuero de los Españoles. Con gran acierto, por ello, ha podido declarar el Tribunal Supremo, en sentencia de 21 de noviembre de 1955, que el fundamento de la expropiación forzosa está «en el principio de igualdad ante la Ley en el reparto de las cargas públicas, según el cual quien se ve privado de su propiedad no debe sufrir él solo el perjuicio, sino que debe ser soportado y compartido por la colectividad beneficiada, de la que aquél también forma parte, compensando de esta suerte la carga que supone la privación de la propiedad con la que implica su resarcimiento mediante la adecuada indemnización». En la base de esta afirmación laten las palabras de HAURIOU, cuando consideraba el presupuesto como el gran acto de solidaridad nacional. Puesto que aquél se nutre de las aportaciones de todos los ciudadanos, cuando con sus fondos se efectúa una indemnización se está al mismo tiempo realizando una redistribución de la carga que se impuso a un ciudadano o grupo de ciudadanos. Si hay indemnización, pues, no existe quiebra del principio de igualdad ante la Ley.

Lo dicho en cuanto a la expropiación forzosa vale para todos aquellos supuestos en que la Administración está obligada a efectuar una indemnización. En definitiva, dada la amplitud con la que hoy se admite en España y más allá de nuestras fronteras la responsabilidad de la Administración, el único fundamento lógico y jurídico que cabe asignar a este instituto es el principio del que nos venimos ocupando, en base al cual se ha llegado a admitir su aplicación en una serie de supuestos que difícilmente podían entrar en la imaginación de los juristas del siglo XIX. Basta decir a este respecto las distintas Leyes sobre indemnización por daños de guerra que se promulgan con posterioridad a la primera guerra mundial y, sobre todo, después de la segunda.

b') En lo que respecta a las situaciones de poder, bueno será que distingamos entre los distintos tipos de derechos públicos subjetivos que pueden hacer valer los ciudadanos frente a la Administración.

Nos encontramos, en primer lugar, con los derechos subjetivos de libertad, una excepción a los cuales viene representada por las limitaciones que se encuadran dentro de la actividad de policía.

Pues bien, de una parte, el Fuero de los Españoles establece en sus artículos 12 y siguientes, con carácter general, los citados derechos, y, de otra, la necesidad de que la Administración se amolde, al establecer limitaciones a la libertad de los ciudadanos, al principio de igualdad ante la Ley, además de desprenderse de la consagración general del mismo, a que antes nos referimos, ha sido expresamente declarada en cuanto a la esfera local en el artículo 2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955.

Entre los derechos públicos subjetivos de carácter cívico puede integrarse el derecho a dirigir instancias y peticiones a la Administración. En cuanto al tema que aquí nos ocupa, puede verse un reflejo del mismo en la exigencia consignada en el párrafo segundo del artículo 74 de la Ley de Procedimiento Administrativo, según el cual «en el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el Jefe de la dependencia se dé orden motivada y escrita en contrario». No se reconoce, por tanto, otra prioridad que la cronológica, como ocurre en todos aquellos servicios públicos en que se sigue el llamado «sistema de cola». Un importantísimo desarrollo del principio de igualdad en los derechos de que ahora nos ocupamos lo constituye el Título I de la Ley de 21 de julio de 1960 de Fondos Nacionales para la Aplicación Social del Impuesto y del Ahorro», que lleva por título «Fondo Nacional para el Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades». Este epígrafe no puede ser más expresivo del tránsito a que nos referíamos al principio de este estudio, de una igualdad civil abstracta, a una igualdad real y sustantiva en el disfrute de los derechos.

En los artículos 10 y 11 del Fuero de los Españoles se consagra la igualdad ante la Ley en el disfrute de los derechos de carácter político. Según el primero, todos los españoles tienen derecho a participar en las funciones públicas de carácter representativo a través de la familia, el Municipio y el Sindicato, sin perjuicio de otras representaciones que las Leyes establecen. A tenor del segundo, todos los españoles podrán desempeñar cargos y funciones públicas según su mérito y capacidad. Estos dos artículos han sido recogidos en el VIII de los Principios fundamentales del Movimiento Nacional, constituyendo un desarrollo de los mismos la Ley de 24 de julio de 1961, sobre derechos políticos, profe-

sionales y de trabajo de la mujer (13). Igualmente puede verse una aplicación del principio que nos ocupa en esta materia en el sistema de selección y ascenso de los funcionarios públicos.

En los derechos patrimoniales puede traerse aquí a colación el sistema seguido en nuestra Ley de Minas, al otorgar los permisos de investigación al primer solicitante, aplicado incluso en la Ley sobre el Régimen Jurídico de la Investigación y Explotación de los Hidrocarburos de 26 de diciembre de 1958, al disponer en la misma que cuando se dé una identidad de circunstancias en quienes soliciten el otorgamiento de un permiso de investigación, el beneficiario del mismo deberá ser quien lo hubiera solicitado en primer lugar.

B) En alguna ocasión se ha referido GARRIDO FALLA a la paradoja que supone el hecho de que como consecuencia de la Revolución Francesa surgieran al mismo tiempo el principio de igualdad ante la Ley y el Derecho administrativo, que va a representar juntamente, en cuanto a las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, la negación de dicha igualdad, desde el momento en que en la raíz de esta rama del Derecho se encuentra el otorgamiento a la Administración pública de una serie de prerrogativas de que carecen aquéllos (14). No es éste el único autor en cuya opinión el principio de igualdad ante la Ley quebraría desde que surge el Derecho administrativo en las relaciones que ahora consideramos. Baste recordar en este sentido las afirmaciones de DICEY cuando, al estudiar los distintos significados de la expresión *rule of law*, contraponía el sistema jurídico anglosajón al régimen administrativo francés, argumentando que aquél supone, a diferencia de éste, el sometimiento de los funcionarios a la misma Ley y a los mismos Tribunales que los particulares (15).

Pero, si bien se mira, una vez que el Derecho administrativo se perfecciona, lejos de advertirse un olvido en sus normas de acción del principio de igualdad ante la Ley, puede descubrirse la aplicación del mismo, por más que sea una aplicación proporcional en relación con los fines que persiguen los sujetos que entran en juego en las relaciones que regula. Si, de una parte, en efecto, la Administración puede, en virtud de su prerrogativa, imponer sacrificios a quienes con ella se relacionan, de otra, como el mismo GARRIDO ha señalado, la indemniza-

(13) Cfr. ALONSO OLEA, *La Ley de 24 de julio de 1961, sobre derechos políticos, profesionales y de trabajo de la mujer*, en esta REVISTA, núm. 36, págs. 327 y ss.

(14) *Las transformaciones del régimen administrativo*, Madrid, 1954, págs. 46 y ss.

(15) *Introduction to Study of the law of the constitution*, 9.^a ed., revisada por WADE, Londres, 1954, pág. 68.

ción, la garantía, constituirá el instrumento técnico para restablecer el equilibrio perturbado (16). Basta con asomarnos a los institutos jurídicos básicos de esta rama del Derecho—la contratación administrativa, la expropiación forzosa, etc., etc.—para llegar a esta conclusión. Igualdad, pues, también en cuanto a las relaciones entre la Administración y los particulares; pero igualdad proporcional y no una igualdad civil, plana, sin matices.

IV

Examinada de la forma somera y general en que lo hemos efectuado la aplicación del principio de igualdad ante la Ley en el Derecho administrativo, nos toca ahora sentar unas conclusiones. Si se nos permite un símil musical, diremos que más que una especie de concierto, en el que cada uno de los temas que trata el solista son desarrollados hasta sus últimas posibilidades por el conjunto, hemos intentado una especie de obertura que, como tal, implica simplemente un apunte de aspectos que por sí solos constituirían tema suficiente para un pasaje completo. Pero en la obertura, si es de tipo italiano, hay que volver al final al punto de partida, y el nuestro era el siguiente: ¿se aplica el principio de igualdad ante la Ley en el Derecho administrativo?

No faltan autores que mantienen en nuestros días la crisis de principio de igualdad. Es el caso de RIPERT, el gran nostálgico del sistema individualista, en cuya opinión no existe otra igualdad que la igualdad civil (17). Nosotros, lejos de compartir esta postura, creemos que precisamente las críticas que pueden dirigirse a nuestro Ordenamiento jurídico administrativo derivan de la deficiente aplicación en ocasiones de una igualdad proporcional. Así, en cuanto a la organización administrativa y, más especialmente, en cuanto a la organización de las Corporaciones locales, si bien supone un avance notoria la Ley de 7 de noviembre de 1957, sería de desear que, siguiendo los ejemplos que nos ofrece el Derecho comparado, se distinguiese entre los Municipios urbanos y los rurales, y dentro de éstos, entre los concentrados y los dispersos.

Si pensamos en la actuación administrativa, no serán necesarios muchos argumentos para demostrar la deficiencia de nuestro sistema fiscal, que deja bastante aún que desear desde el punto de vista de la implantación de un sistema auténticamente progresivo (18).

(16) *Las transformaciones*, cit., págs. 55 y ss.

(17) *Le régime démocratique et le droit civil moderne*. París, 1936, pág. 48.

(18) Cfr. VILLAR PALASI, *Observaciones sobre el sistema fiscal español*, en esta REVISTA, núm. 4, págs. 93 y ss.

Igualmente sería de desear un avance en el llamado «sistema de cola» en la prestación de los servicios públicos, sobre cuya deficiente implantación en ocasiones podrían pronunciarse los aspirantes a la utilización de algunos de ellos. Y no se diga nada de cuanto concierne al sistema, anárquico, de retribución de los funcionarios.

Junto a estos extremos no se puede olvidar aquí el caso de los que SAVATIER ha calificado de los *beati possidentes*, refiriéndose a la protección legal que se otorga a quienes desarrollan una determinada actividad en perjuicio de los aspirantes a ejercerla. Se configura así un verdadero monopolio que, como tal, representa una quiebra del principio de igualdad. Muchos ejemplos podrían citarse en este punto y, entre ellos, quizá pocos tan notorios como el que suponen las limitaciones para la apertura de las farmacias (19).

Pero, aparte de estas críticas, lo cierto es que en nuestro Ordenamiento jurídico-administrativo puede apreciarse, después de las últimas Leyes generales y de las resoluciones jurisprudenciales que las interpretan, un avance realmente portentoso en la aplicación del principio de igualdad ante la Ley, que sin duda continuará a medida que los Jueces, los Abogados, los funcionarios y los ciudadanos en general descubran las posibilidades que ofrecen los principios que se han venido sentando.

(19) *Les metamorphoses économiques et sociales du Droit civil d'aujourd'hui*, París, 1952, cap. XIII.