

EL JUEGO DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y AUTORIDAD EN LAS RELACIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CON LOS ADMINISTRADOS

PREÁMBULO

A poco que nos adentremos en ese torrente polémico que, especialmente a partir de la existencia del llamado «Derecho nuevo», se ha desarrollado en torno a los principales problemas de las relaciones políticas, podemos observar una propensión al planteamiento *binario*. En forma de binomio, de antinomia o de disyuntiva, vemos enfrentadas la libertad, la autoridad, la igualdad, la seguridad, la justicia... Desde el remoto antecedente de Calicles, pasando por Zwinglio y Rousseau, hasta la desembocadura en Proudhon o en Tocqueville o Kuehnelt-Leddin, la constante dialéctica ha consistido en tomar las cosas dos a dos, o sea en apoyarse en los dos puntos que, según la ciencia física, sólo determinan el equilibrio inestable.

Los abundantes puntos muertos y círculos viciosos a que esto da lugar frenan la necesaria dinamicidad del Derecho público, del que el ordenamiento constitucional es la médula y el administrativo los nervios. Esta elemental consideración impulsa a la busca de nuevos enfoques, de nuevos vehículos, más estables y firmes, de planteamiento *ternario*.

Como punto de partida hay que aceptar una verdad válida para todos los tiempos. Lo de que para el regido siempre la piedra de toque de la legitimidad de ejercicio del Poder rector será el respeto a sus *libertades privadas* —que son, en definitiva, los fundamentales—, manifestado en sus ordinarias relaciones con los órganos de la Administración pública. Hoy que los tentáculos de ésta proliferan y se robustecen progresivamente, en virtud del fenómeno de la expansión creciente de los fines del Estado, estos tentáculos constituyen el más potente instrumento de actividades y realizaciones totalitarias, aun en los propios países en que el ordenamiento cons-

titucional proclama los principios más democráticos. La *estatificación* de la vida es algo ya denunciado por Ortega como el mayor peligro que amenaza a la civilización.

Y el regido, aunque a la hora de la decisión vote prudentemente por el orden establecido, no deja de ser consciente de todo lo anterior. La tensión entre él y el rector titular del Poder es una realidad que, por parte del primero, se manifiesta en una tesitura bastante contradictoria. De una parte, ante cualquier problema, se invoca en seguida la pasividad o impotencia de las «autoridades»; de otra, se protesta del control administrativo y de la presión fiscal...

1. SOCIEDAD, PODER Y AUTORIDAD

Toda organización político-administrativa de un Estado puede ser, en definitiva, representada gráficamente por una pirámide o un tronco de pirámide. A los sistemas monocráticos o, si así se prefiere decirlo, monocéfalos, les cuadra el símil de la pirámide, cuyo vértice es la Jefatura del Estado. En las Monarquías hereditarias, tal y como la decantación de los siglos las fue configurando, este elemento aparece afectado de un signo de permanencia, de continuidad: «el Rey no muere»; la titularidad tiene una duración indefinida, quedando determinado el relevo normal a los hechos naturales, indefectibles y sucesivos, de la generación y la muerte. En un sistema republicano de tipo presidencialista el vértice lleva, por el contrario, el signo de la pieza de recambio, de la discontinuidad personal o ideológica, en períodos convencional o arbitrariamente prefijados y mediante el mecanismo del acto humano de volición colectiva de la elección. La figura del tronco de pirámide puede corresponder a los sistemas oligárquicos, entre los que cabe incluir desde la Convención, pasando por la partitocracia más o menos turnante del parlamentarismo puro hasta las conocidas por «Repúblicas aristocráticas» medievales y renacentistas; denominación harto discutible, pues una aristocracia, sea cual fuera su origen y fundamento, degenera fatalmente en oligarquía en cuanto falta una potestad superior moderadora de su «Kratos». La demagogia, por ejemplo, la dictadura del proletariado en una forma pura —es decir, no desvirtuada por la oligarquía del partido único— podría ser representada por el tronco de pirámide invertido. Las democracias clásicas de la antigüedad (1) quedarían plasmadas en un tronco de pirámide de bases casi iguales, etc.

(1) Cfr. el estudio de EUGENIO VEGAS LATAPIE en su discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas: *Meditaciones sobre la democracia*.

Variantes formales, en suma, de la *superestructura* del Poder político y administrativo, gravitando sobre la base o *infraestructura* social. La fijación de las modalidades y grados de esta presión corresponden en cada hipótesis histórica a juristas y sociólogos. Nunca podrá suprimirse del todo, porque se produciría la expansión desordenada de fuerzas que llamamos *anarquía*. Pero esto sólo se refiere a la justificación de la necesidad del Poder político. En cada caso concreto se precisa también una justificación intrínseca que engloba la inicial del *origen* y esa permanente convalidación que es el *ejercicio*.

Alvaro d'Ors (2) señala ya la elemental diferencia entre potestad y autoridad. Fernández Miranda (3) afirma que *poder y autoridad se contraponen*, significando esta última «factor de legitimidad», «título o derecho del Poder que eleva una condición de hecho a un rango superior de fuerza moral». Es, pues, el de *autoridad un principio universal*, cuya versión jurídica interesa precisar tan rigurosamente como sea posible.

En conexión con la anterior se presenta otra faceta de la cuestión. La presión del Poder público rector sobre la sociedad regida no tiene lugar directamente a nivel político, sino administrativo. La superficie de contacto con la *base* está constituida por los órganos de la Administración, de aquí ejecutores o delegados. Allí es donde la sociedad, los administrados, individual o comunitariamente, experimentan una serie de *diferencias de presión*; diferencias de hecho en la intensidad de la acción administrativa —ya sea coercitiva, ya promotora, o incluso en la prestación de los servicios—, cuya justificación puede ser más o menos plena o no existir, siempre en función de las contingencias objetivas o subjetivas, de infinita gama, que en cada caso concurren. Pero que produce una ineludible atracción hacia el ámbito del principio de *igualdad ante la norma*.

2. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

¿Qué ha de entenderse hoy por «principio general del Derecho»?

La expresión aparece por primera vez en el Código civil italiano en 1965, y se puede afirmar que en ella ya iba contenida la semilla del confusio-nismo, que no tardaría en desarrollarse. Por una parte, aspecto semántico, por la introducción escueta del adjetivo «generales», de tan notoria imprecisión, toda vez que cabe darle un sentido absoluto o relativo. Así, Mans

(2) *Introducción al Estudio del Derecho*. Ed. Rialp, 1963, pág. 19.

(3) *Nueva Enciclopedia Jurídica*, voz «Autoridad».

Puigarnau (4) menciona los que informan la conciencia jurídica natural, las disposiciones positivas concretas, las especulaciones doctrinales, la realización práctica del Derecho; los de Derecho objetivo y subjetivo, sustantivo y adjetivo, público y privado, natural, positivo, formal e institucional. Por otra, aspecto técnico, por el planteamiento desde el punto de vista de la subsidiariedad normativa. Añádase a esto la dificultad de precisar los límites entre *principios* y *reglas de Derecho*, por ser éstas tan frecuentemente vehículo o plasmación práctica de aquéllos.

Sobre esta base empezó a montar sus construcciones la doctrina científica. No faltaron las teorías negativas, para las que la expresión no era más que el brillante telón que ocultaba algo mítico o fantasmal, cuando no era una trampa. Entre las afirmativas destaca, como la más consecuente al citado planteamiento legislativo, la de la escuela positivista (Pacifci Mazzoni Scialoja, Simoncelli, Fadda y Benga, Ascoli y Cammeo), con su monopolio del método inductivo; sólo se puede, en rigor —afirma—, hablar de los principios generales informantes de un ordenamiento jurídico concreto, de un determinado *Derecho positivo nacional*, obtenidos por abstracción a partir de las normas específicas concordantes. Contra ellos se alza Del Vecchio desde sus posiciones del neiusnaturalismo racionalista, «eminentemente personalista», en expresión del doctor Legaz Lacambra; para el gran jurista italiano, los principios generales tienen existencia independiente, son producto de la *razón jurídica natural*, y así como el método deductivo sería insuficiente para hallar *a priori* «todas las determinaciones particulares de un ordenamiento, que tienen también elementos empíricos o contingentes», tampoco de éstas «puede inferirse el conocimiento adecuado de aquellos principios que en su generalidad superan virtualmente toda aplicación singular» (5).

En la doctrina patria se pueden encontrar una cantidad de definiciones en sentido vario, suficientes para adquirir una noción de lo que son y representan los principios generales del Derecho. En un plano puramente filosófico, Sancho Izquierdo precisa que por *principios* de las cosas se entienden los «objetos más elementales del pensamiento», también llamados *razones*, porque «nos dan la razón explicativa de los problemas» y responden «a los últimos *por qué* que formula nuestra razón» (6). Mucius Scaevola llama

(4) *Los principios generales del Derecho. Repertorio de reglas, máximas y aforismos jurídicos, con la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia*. Ed. Bosch. Barcelona, 1957. (Introducción.)

(5) GIORGIO DEL VECCHIO: *Sui principi generali del diritto*.

(6) *Principios de Derecho natural*. Zaragoza, 1955, pág. 33.

a los del Derecho «verdad jurídica universal» (7); Puig Peña, «verdades o criterios fundamentales que informan el origen y desenvolvimiento de una determinada legislación, conforme a un orden determinado de cultura» (8); Legaz Lacambra, «principios jurídicos fundamentales, de validez universal y absoluta» (9); Clemente de Diego, «pensamiento directivo que domina y sirve de base a la formación de las singulares disposiciones de Derecho de una institución jurídica, de un Código o de todo un Derecho positivo» o «idea cardinal bajo la que se cobijan y por la que se explican los preceptos particulares» (10); Mans Puigarnau rehuye la definición por considerar todas defectuosas, limitándose a decir algo más adelante que constituyen «el contenido del que podemos llamar *Derecho fundamental*, el cual está integrado como elemento básico por los principios del Derecho natural permanentes, inmutables, universales y complementariamente por los principios básicos que informan la mentalidad jurídica en una determinada fase o ciclo histórico de la civilización» (11).

Como se puede ver, hay dos criterios dominantes: uno universalista, filosófico, apunta al Derecho natural; el otro, hacia lo empírico y positivo.

El doctor De Castro y Bravo (12), tras analizar con plena visión histórica, arrancando de la Grecia clásica, las posiciones de las diversas escuelas, doctrina científica, legislación y jurisprudencia sobre esta materia, dice que con esta expresión se alude «a los criterios de valoración no formulados, a los que se reconoce fuerza de evidencia jurídica», y desemboca en la afirmación de que por «principios generales del Derecho» no cabe entender nada más y nada menos que «las ideas fundamentales e informadoras de un ordenamiento nacional». Sus fuentes son tres: el Derecho natural, la tradición jurídica y la política en su doble vertiente de ciencia y acción. Y en su virtud los clasifica en los tres grandes grupos correspondientes, jerarquizados por este orden, de manera que los *tradicionales* no pueden estar nunca en oposición con los de *Derecho natural*, ni los *políticos* con unos y otros.

El doctor Castán Tobeñas no muestra su plena conformidad con la tesis anterior, pues, a su juicio, en ella se «llega a resultados que implican una ultravalorización de esta fuente», y los principios *políticos* vendrían a identificarse con los puntos programáticos de los grupos o partidos. Sin embar-

(7) *Código civil comentado y concordado*. Madrid, 1896, t. II, ap.

(8) *Nueva Enciclopedia Jurídica*, voz «Fuentes del Derecho civil».

(9) *Introducción a la ciencia del Derecho*. Ed. Bosch. Barcelona, 1943.

(10) «El método... Los principios generales del Derecho», en *Revista de Derecho Privado*, núm. 37. Madrid, 1916, págs. 292-93.

(11) Ob. cit., núm. 4.

(12) *Derecho civil de España*.

go, también opina que no son incompatibles las tesis de las diversas escuelas y se puede llegar a «soluciones conciliadoras» (13).

La doctrina del doctor De Castro, que por parte de nadie, como se ve, ha sido objeto de una refutación de pleno fondo, arraiga en la de Suárez cuando, desarrollando a Santo Tomás, señala la dualidad de origen, y por tanto, de tipicidad, de normas positivas; las que emanan directamente de los principios del Derecho natural, por vía de *conclusiones*, y aquellas otras que, sin serles nunca lícito contradecirlos, *integran* el ordenamiento, recayendo, en forma de mandato o prohibición, sobre materias de suyo indiferentes o libremente opinables, que de este modo se vuelven contingentemente buenas o malas: vía de *determinaciones* (14).

Recapitulando, sin pretensiones de rigor científico, sino con la mucho más modesta de hacer lo más sólido y coherente posible el curso de esta disertación, se puede decir que los principios generales del Derecho se conciben hoy como aquellas *directrices o razones capitales y genéricas de justicia, equidad o buen orden; juicios elementales o ideas-fuerza de común aplicación a los múltiples casos y relaciones del tráfico jurídico*, mediante cuya conjugación se determinan reglas generales y excepciones, y por todo ello adoptadas por la mayoría de los ordenamientos y a través de los tiempos, con el condicionamiento inherente a la cultura dominante; pero que, para ser legítimos, precisan estar en algún modo subordinados al Derecho natural.

Inmensa capacidad de adaptación que se comprueba en la práctica con las particulares versiones de un mismo principio a las ramas específicas del Derecho. Por ejemplo, el principio de que *nadie puede dar sino lo que legítimamente posee*, de donde derivan figuras jurídicas tan distintas como la resolución de obligaciones por destrucción de la cosa, la insolvencia o el delito de estafa. O el de *audiencia*, según el cual a nadie se puede impedir ni limitar el ejercicio de un derecho subjetivo sin antes darle la oportunidad de alegar lo conveniente. Y el de *benignidad en caso de incertidumbre*, que es «in dubio pro reo», en Penal, y «pro administrado», en Administrativo. El que requiere la preexistencia de una ley formal para poder cercenar ciertas facultades cardinales sobre la persona o el patrimonio: *nulla poena sine lege*; inexigibilidad de impuestos no expresamente consentidos por la representación del gobernado, etc.

Estos principios, cuando de ellos se trata no en el plano filosófico, sino en el de la dogmática jurídica —dice el profesor Legaz Lacambra—, «deben

(13) *Teoría de la aplicación e investigación del Derecho*, pág. 338, y *Derecho civil español, común y foral*, tomo I. Madrid, 1955.

(14) *De legibus*, lib. III, cfr. caps. 11, 12 y 13.

estar incorporados a la legislación positiva», o ser *positivados* (15), lo que, según el profesor De Castro, es algo más extenso, complejo y profundo, «un hecho social que se manifiesta a través de distintos órganos», o sea en las actividades legiferante, ejecutiva, jurisprudencial, etc., y sobre todo en el juicio valorativo de la comunidad nacional (16). Y si admitimos con Radbruch que el supremo escalón de la ciencia jurídica positiva está constituida por la Teoría general del Derecho (17), es visto que a ésta corresponde la labor de síntesis, ordenación y formulación concreta de los principios generales del Derecho. Bien entendido que, como afirma el doctor Martínez Doral, «la ciencia exige ser continuada por la filosofía», y si el jurista siente una legítima aspiración a realizar una función valorativa, ha de verificar una apertura hacia las regiones superiores del conocimiento (18).

Y la investigación de la Teoría general del Derecho en orden a la formulación de los principios generales recae, tanto sobre los que directamente se infieren en la ley natural como sobre aquellos otros que para satisfacción de necesidades o exigencias de índole contingente o circunstancial han sido creación complementaria de los hombres. Es algo análogo a lo que sucede en la arquitectura, que es ciencia y arte; ciencia, en cuanto aplica las leyes de la Naturaleza, las leyes físicas; arte, en cuanto a la libertad creadora de formas de utilidad y ornato, aunque siempre con ineludible subordinación a las primeras.

Cuestión ésta de capital importancia. Porque se ha dicho, y es cierto, que los principios generales del Derecho no tienen valor dogmático absoluto. Pero su eficacia, en orden a la justicia, requiere todo lo contrario de la condensación en aforismo: desarrollo y precisión. No es lo mismo, por ejemplo, decir que «nadie puede ser condenado sin ser oído», de donde se seguiría la impunidad por la rebeldía, que puntualizar manifestando que «nadie debe ser condenado sin darle previamente la oportunidad de defenderse».

3. EL PRINCIPIO DE «IGUALDAD ANTE LA LEY»

Los términos «igualdad» y «desigualdad» son metajurídicos, *universales*, y en consecuencia, susceptibles de múltiples, prácticamente infinitas, pers-

(15) Ob. cit., núm. 9.

(16) Ob. cit. núm. 12.

(17) *Grundzüge der Rechtsphilosophie*, 1914, pág. 14 (cit. de HANS NAWIASKY, en *Teoría general del Derecho*, edición española por Rialp, 1962).

(18) *La estructura del conocimiento jurídico*. Publicaciones de la Universidad de Navarra. Pamplona, 1963, págs. 127-132.

pectivas. De raíz netamente filosófica, crecen y se multiplican por todas las ramas del saber y de la problemática humanos, porque por algo la filosofía, entendida en su más amplio sentido de «saber generalizado» o «conocimiento de las cosas por sus causas», sigue proyectándose, aun dentro y a pesar de los tecnologismos actuales, sobre toda la dinámica, espiritual o material, del mundo que conocemos.

Pero si en la Filosofía se encuentra el arranque, el punto alfa, en el Derecho reside el punto omega de convergencia. No aludo precisamente al Padre Teilhard de Chardin ni al Derecho positivo, pese a la progresiva penetración de este último en todos los campos de la convivencia humana, sino al *Derecho natural*, ese que para algunos recalcitrantes viene a ser hoy como un ente de razón, problemático y situado en las regiones etéreas, pero al que el hombre corriente, aun el lego en la disciplina jurídica, guiado por su sentido común, invoca como letanía en sus ordinarias relaciones cuando dice que "yo tengo derecho a esto" o que "no hay derecho a lo otro".

Punto de convergencia derivado sencillamente por la proyección jurídica de las múltiples y complejas relaciones humanas. Por eso, en cuanto en ellas se advierten diferencias de tono o arbitrariedades, la reflexión y el juicio se disparan como una flecha hacia el blanco de la «igualdad ante la Ley», y ésta se ve invocada a bulto, convirtiéndose en uno de tantos mitos.

Por eso conviene tratar de fijar bien el estado de la cuestión: ¿Qué ha venido a significar exactamente, hoy en día, el llamado «principio de igualdad ante la Ley»?

3.1. *Antecedentes históricos.*—En el «antiguo régimen», el principio de libertad —médula o síntesis de todos los derechos naturales de la persona— se plasmaba en aplicaciones específicas —las *libertades*— que, formando un cuerpo con prerrogativas y franquicias, hallaban su garantía en el *fuero*. En el «derecho nuevo», por el contrario, adopta una traza genérica, los *derechos fundamentales*, cuya garantía son las correspondientes «Declaraciones», incorporadas a los textos constitucionales. La igualdad ante la Ley ha sido considerada como uno de esos derechos fundamentales, consecuentes a la libertad humana, y pese a la discusión doctrinal surgida sobre este punto —de que un poco más adelante se hablará—, como tal ha sido considerado, incluso en la Declaración de las Naciones Unidas de 1948.

La formulación originaria de este último principio tuvo —es preciso no perderlo de vista— un origen de circunstancia histórica y respondió a un designio por ella determinado.

Cuando Rousseau afirmaba que el privilegio era de suyo ilegal y antijurídico; cuando Siéyes, un poco menos categórico, decía que si algún fun-

damento pudiera tener esta institución lo perdería desde el momento en que se hiciese hereditaria, ellos y todos sus epígonos no pensaban más que en el problema palpitante de la subsistencia de unos determinados privilegios: los de la nobleza de sangre.

Estos privilegios reconocían una originaria justificación en ciertas prerrogativas funcionales, vertidas en el molde de la única técnica jurídica entonces conocida, del privilegio *real*, o adscrito a la titularidad de la función, cargo u oficio. La evolución en la naturaleza de la titularidad de estas funciones, primero a lo vitalicio, más tarde a lo hereditario, hasta llegar a una patrimonialización, determinó la del instrumento: el privilegio real se tornó sucesivamente personal, y por último, de clase; la clase de los señalados por una condición que directa o indirectamente les habilitaba para unas funciones más o menos complejas —sociales, políticas, militares— ejercidas, unas veces, con dependencia directa del Príncipe o la República —oficios—; otras, en forma autónoma o semisoberana, como en los regímenes feudal y señorial.

Como en todo lo humano, al amparo de estos privilegios se produjeron abusos. A fines del siglo XVIII aparecían muy debilitados con respecto a lo que en la Edad Media, por ejemplo, representaron; pero su propia subsistencia, aun así, era considerada abusiva, por injustificable en una sociedad muy evolucionada, en la que la contraprestación en servicios por parte de los nobles resultaba francamente hipotética. Este grave desajuste social y jurídico reclamaba un enérgico resolutorio. Para los pragmáticos exaltados sería el de «l'aristocrate a la potence», poco después aplicado a tantas de aquellas personas, dignas en general, que se consideraban depositarias de unas virtudes tradicionales, y entre las que no faltaban sujetos de positiva valía individual, ni tampoco los descastados de que nos habla López Amo (18 bis). Para los doctrinales, consistía en hallar alguna fórmula jurídica muy contundente, capaz de desarraigar la institución nobiliaria.

Esta fue la gestación del que poco más tarde quedaría bautizado como «principio de igualdad ante la Ley»; principio constitucional eminentemente revolucionario, y tan trascendental que daría lugar a fuertes controversias, más políticas que jurídicas, hoy, por fortuna, bastante atenuadas, lo que permite un análisis sereno de la cuestión desde el punto de vista de la doctrina del Derecho.

Su primera formulación continental es bien conocida. Pocos meses después de aquel primer acto del drama representado por la escena, sentimental y no exenta de matices sainetescos, de la noche del 4 de agosto de 1789,

(18 bis) *La monarquía de la reforma social*. Ed. Rialp.

la Declaración de Derechos, luego incorporada a la Constitución de 1791, en su artículo 1.º proclama que:

«Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos.»

Es una declaración de índole marcadamente retórica —altisonante, como a las circunstancias convenía—, y por consiguiente, adolecía de la falta de precisión conveniente a todo texto jurídico.

Es obvio que al decir que los hombres *nacen libres*, el predicado se emplea en su sentido de *status* jurídico de libertad, opuesto al de esclavitud, cuya ilicitud así se reafirma. Pero resulta aventurado dar un significado más general o extenso a aquella expresión, que gramaticalmente es una pura hipérbole, porque la libertad humana se resuelve, en definitiva, en autonomía de la voluntad, y también resulta obvio que un niño recién nacido es uno de los seres menos autónomos que pueden darse.

En cuanto a la igualdad de derechos ya sobre ello hizo hace más de un siglo un sabroso comentario Alcalá Galiano (19). En aquel tipo de organización, uno de cuyos tabús era la propiedad privada, al hijo póstumo de un potentado se le reconocían unos derechos concretos bien diferentes de los que corresponderían al hijo póstumo de un indigente.

En resumen, que la declaración sólo puede concebirse como alusiva a una libertad *potencial* —más tarde actuable, salvo caso de subnormalidad psíquica— y a un igual grado de *capacidad jurídica*, porque la de obrar depende de circunstancias individuales que incluso pueden prolongarse durante toda la vida.

A continuación se admite la licitud condicional de ciertas «distinciones sociales».

Más concreto, el artículo 6.º contiene tres materializaciones del principio de igualdad: paridad en el ejercicio, directo o indirecto, del derecho de cooperación en la actividad legiferante; indiferenciación normativa en cuanto a protección y castigo, y finalmente, paridad en el *ius honorum* o acceso a los cargos públicos, pero no absoluta, sino en cuanto no sea la capacidad, virtudes y talentos puramente personales.

El sentido profundo de todo esto queda desvelado en el texto constitucional propiamente dicho.

En su preámbulo se proclama la abrogación irrevocable de *las instituciones que vulneran la libertad y la igualdad de los derechos*.

(19) *Lecciones de Derecho político y constitucional*.

¿Cuáles son éstas? Lo expone a continuación:

«No más nobleza, ni pares, ni distinciones hereditarias, ni de órdenes, ni régimen feudal, ni justicias patrimoniales, ni ninguno de los títulos, denominaciones ni prerrogativas que de aquí se derivaban, ni ninguna de las Ordenes de caballería, Corporaciones o condecoraciones para las cuales se exigían pruebas de nobleza, o que imponían distinciones de nacimiento, ni otra superioridad que la de los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones.»

Pero esto último no resultaba totalmente exacto, porque, según las disposiciones articuladas más adelante, los franceses quedaban divididos en dos grandes grupos: el de los expresamente designados como «ciudadanos activos», y otro, innominado —como suelen ser las cosas secundarias o residuales—, constituido por quienes no reunieran todas las condiciones requeridas para pertenecer al primero, o sea:

- Nacionalidad francesa, originaria o adquirida.
- Edad superior a veinticinco años.
- Domicilio en la ciudad o cantón en que la votación tuviere lugar.
- Contribuir por impuestos directos con cantidad equivalente, como mínimo, al valor de tres días de trabajo.
- No hallarse en «estado de domesticidad», es decir, de criado asalariado.

Con lo que queda patente que aquellos hombres del *tiers état* encontraban tan justa y honesta la disolución de la clase nobiliaria, superior a ellos, como la subsistencia de otra inferior, la de los «no activos», configurada no ya sólo por imperativos de la naturaleza de las cosas, más o menos emanada de la voluntad, sino por situaciones de índole económica y origen más o menos arbitrario, como el *estado de asalariado*, llegando incluso a derivar alguna de ellas en un curioso incentivo pro Fisco. Era la irrupción por la brecha recién abierta mediante la explosión verbal del abate Siéyes: ¿Qué es el *tercer estado*? nada. ¿Qué debiera ser?: todo. ¿Qué pretende ser?: algo. Manifestación del más puro orgullo mesocrático, cuya cruda sinceridad aparece sólo paliada en el último inciso.

Con toda lógica, calificaría poco después Robespierre el régimen así concebido como

«aristocracia de los ricos sobre las ruinas de la aristocracia feudal, y no veo —añadía— que el pueblo, que debe ser la finalidad de toda institución política, gane gran cosa con esa clase de arreglo» (20).

También con toda lógica el proceso continuaría hasta la instauración de la dictadura de los *asalariados*, establecida en Rusia siglo y cuarto después. Proceso catalizado por ese canto de sirena señalado por Donoso Cortés como constante de todas las revoluciones: el «seréis como...» En las nobiliarias, «seréis como los reyes»; en las burguesas, «seréis como los nobles»; en las proletarias, «seréis como los ricos»; en la perenne revolución antropocéntrica, iniciada por Adán, «seréis a manera de dioses».

3.2. *Consideraciones metajurídicas sobre igualdad y desigualdad.*— Se trata de un tema *apasionante* en toda la extensión de la palabra. Por eso, porque hunde sus raíces en lo más profundo de la psicología humana, ha venido a adquirir en la Edad contemporánea, mediante el triunfo de las ideas antropocentristas en que el humanismo desembocó, un desarrollo que pudiéramos llamar *uniformemente acelerado*, hasta convertirse en la cuestión más vital de nuestro tiempo.

Y esto mismo explica, a su vez, que sea materia tan proclive a las implicaciones entre lo teórico y lo práctico, lo real y lo ideal, y objeto —aún pudiéramos decir *víctima*— de lamentables e inmoderados abusos pragmáticos.

Es lo que expuso Balmes (21) al presentarnos un «declamador» sobre la igualdad, pronunciando palabras que «no suenan mal al oído del orgullo», pero «no puede negarse que hay en ellas algo de especioso», porque

«Ese hombre dice errores capitales y verdades palmarias; confunde aquéllos con éstas... Toma la palabra igualdad en sentidos muy diferentes, la aplica a objetos que distan tanto como cielo y tierra, y pasa a una deducción general, con entera seguridad, como si no hubiese riesgo de equivocación.»

(20) Cita de ANDRE MAUROIS: *Historia de Francia*, tomo II, pág. 42.

(21) *El criterio*, cap. XIV, 5.

El padre Izaga (22) dice que el problema estriba en que los hombres son a la vez iguales y desiguales. Veamos de desarrollar esto lo más sucintamente posible.

Vives había defendido el *postulado* de la igualdad humana, pero distinguiendo entre *igualdad niveladora* de los *ciudadanos sin destino* e *igualdad ponderadora* de los méritos, de la dignidad y de los servicios de cada hombre, y rechazando la *igualdad absoluta*, que eliminaría a los mejores (23).

Le Play, adelantado de la sociología católica, reconoce en la palabra «igualdad» un sentido legítimo

«fijado por la Ley de Dios y las costumbres de la paz social»,

pero también que de ella

«se abusa para enmascarar la ley de la Desigualdad, establecida por Dios, demostrada por la más simple observación de las leyes de la naturaleza, desarrollada por el uso del libre albedrío, indispensable para el buen orden de las sociedades» (24).

(Son palabras que hoy sonarían mal a muchos. Hay que tener en cuenta el tono polémico, propio de las circunstancias en que fue hecha esta apreciación, cuyo recto sentido no difiere sensiblemente del de otras muy autorizadas, como la de León XIII en *Humanum genus*, 18. Necesita, esto sí, para nuestra mentalidad de hoy, ser aclarada en el sentido de que cualquier desigualdad, incluso injusta o caprichosa, no es dispuesta ni aprobada por Dios, sino fruto del uso desordenado del libre albedrío. Le Play, profundamente cristiano, no pudo nunca querer decir otra cosa).

Gustave Thibon (25) expresa una idea parecida en esta forma:

«Los hombres son todos iguales en cuanto hombres, pero encarnan, si se me permite la expresión, en grados muy diversos la esencia humana.»

Con el sentido pastoral que informa todas sus declaraciones, el Concilio Vaticano II (26) alude, conjugándolos, a ambos aspectos, afirmando, de una

(22) *Tratado de Derecho político*.

(23) Cfr. LUÑO PEÑA: *Historia de la Filosofía del Derecho*.

(24) *La réforme sociale en France*, 6.^a ed. París, 1878. *Index des mots*, pág. LXXIV.

(25) «Diagnósticos de fisiología social». Editora Nacional. Madrid, 1958, pág. 77.

(26) *Gaudium et Spes*, 29.

parte, que entre los hombres existe una *igualdad de signo fundamental*, consistente en estar todos ellos dotados de un alma racional, tener la misma naturaleza y origen e idéntico destino, haber sido igualmente redimidos por Cristo y disfrutar de la misma valoración; pero, por otra parte, que entre ellos «existen diversidades justas», y en otro pasaje, que «por su varia capacidad física y la diversidad de sus fuerzas intelectuales y morales no todos los hombres se equiparan».

Todas las anteriores ideas quedan plasmadas en un planteamiento científico por el doctor Zaragüeta en su valiosa integración de los *Fundamentos de Filosofía*, de García Morente.

Partiendo de la distinción *sui generis* entre *esencia* —modo de ser— y *existencia* —hecho de ser—, nos dice que

«todo ser real se produce o destruye de una vez, como una esencia existente, subsistiendo siempre intacto en su plano de idealidad. Con todo, la coincidencia de la esencia con la existencia en el plano de lo real no es perfecta desde el momento (y en esto se acusa sobre todo su distinción) que se da una serie de realizaciones más o menos limitadas y diversificadas de una misma esencia genérica y específica en otros tantos individuos existentes: en esta multiplicación existencial dentro de la comunidad esencial estriba la única separación posible de ambos aspectos del ser creado».

Más abajo añade que al ser *esencial* corresponde la designación gramatical del nombre *común* o *específico*, y al *existencial*, la del nombre *propio*.

Según esto, los hombres serían *esencialmente iguales y existencialmente desiguales*.

Millán Puelles, por su parte (27), habla de que

«la naturaleza «hombre»(...) conviene a una pluralidad de seres de un modo especialísimo, que no consiste en significarlos ni tampoco en representarlos mentalmente, sino en estar en cada uno de ellos, aunque, naturalmente, en cada caso realizada según las propias e individuales características».

¿En qué forma y medida puede y debe proyectarse todo esto sobre el plano jurídico? Precisar lo equivaldrá a determinar el exacto sentido del llamado «principio de igualdad ante la Ley».

(27) *Fundamentos de Filosofía*. Primera parte, cap. IV, 2.

Una cosa se puede ya afirmar: no es lícito al jurista tomar como base de sus especulaciones uno solo de los aspectos, relegando el otro a la sombra, porque faltaría a la justicia, o cuando menos a la equidad, que es la justicia individualizada, *existencial*. Si sólo atiende a la *esencia*, irá a parar al extremo vicioso de un *igualitarismo* teórico, idealista, respecto de un ser real, que es el hombre; si se fija nada más que en la *existencia*, caerá en el otro extremo vicioso —*clasicismo*, «segregacionismo»—, ahora de signo existencialista, que se puede considerar todavía de peores consecuencias.

No nos precipitemos, por tanto, a aplicar la socorrida fórmula de la regla y la excepción que la confirma, porque en todo esto puede haber algo más profundo.

3.3. *Doctrina jurídica*.—La exégesis magistral más conocida, y que ha servido de base a la mayoría de las restantes, es la de Hauriou (28).

Para el profesor francés, el «principio de igualdad *legal*» ha de ser concebido como algo puramente objetivo, como una *idea*. Un *sentimiento* de desigualdad operativo no se da entre los hombres, los cuales, muy por el contrario, sólo sienten enérgicamente las diferencias que les separan; el sentimiento de *libertad* apunta precisamente al sentido opuesto:

«Las libertades individuales —dice— son en sí mismas aristocráticas, pues se fundan en un sentimiento de superioridad que conduce de un modo natural al privilegio y al monopolio.»

Y si algún sentimiento hay que se relacione con la idea de igualdad es precisamente

«el de los celos que sienten los que ocupan los últimos peldaños en la escalera social respecto de los que ocupan los superiores, y que les impulsan a derrocar situaciones antes que a igualarlas».

En consecuencia, centra la cuestión en términos de que el

«principio del orden individualista [formulado por la Revolución] se limita a dar a cada individuo los mismos medios jurídicos de acción y a retirar los obstáculos que en el Antiguo Régimen proveían de los privilegios de clase».

(28) *Principios de Derecho constitucional*.

Aserto, este último, que confirma algo dicho antes, al tratar de la génesis histórica.

La esencia —seguimos con Hauriou— de este principio es *social* (extinción de órdenes sociales, de distinciones basadas en el nacimiento, incluso la primogenitura, con el consiguiente trasvase al Derecho privado), *política*, *penal*, *tributaria*, "*ius honorum*", *servicio militar*...

(Esta heterogeneidad suscitaría la ulterior discusión sobre si la *igualdad jurídica* es un *principio fundamental del ordenamiento* o un *derecho subjetivo básico*).

No se trata de la igualdad de hecho; no asegura, ni puede asegurar al hombre, resultados económicos. Pero tampoco está en pugna con los posibles correctivos de las desigualdades de hecho.

Es discutible el argumento de que la igualdad jurídica emana de la *generalidad de la ley*, a la que opondría la *particularidad* y *diferencialidad de la costumbre*. Pero lo que ya a estas alturas hemos de reputar rechazable es la última consecuencia, por desgracia no exenta de lógica *formal*, que Hauriou extrae de su versión demoliberal:

«Supone finalmente —dice— la centralización absoluta, por el Poder público del Estado, de todos los derechos de superioridad que ciertos individuos o Corporaciones particulares ejercían o tendrían a ejercer sobre los individuos.»

Ya sabemos por experiencia lo que eso, llevado hasta sus últimas consecuencias ha implicado, adónde ha conducido: a la ilegitimidad de cuanto no sea el binomio Estado-individuo. A la negación del principio de subsidiariedad, con la consiguiente proscripción de los cuerpos intermedios, e incluso de la patria potestad. En esta exégesis de un principio básico del Estado demoliberal se nos revela el motivo de que en éste radique, por paradoja, la paternidad del Estado totalitario.

No quedó, ni mucho menos, cerrado con Hauriou el campo de las especulaciones, que siempre giran sobre dos polos: la *inexcusabilidad* del principio y su *defectividad*, su *imprecisión*; se tiene la sensación de encontrarnos ante una piedra filosofal o una cuadratura del círculo jurídica. Por otra parte, ya en el terreno de las realidades, desconcierta observar cómo, a la sombra del postulado igualitario legal, han podido proliferar todas esas patologías de la convivencia conocidas por *injusticias sociales*, rúbrica bajo la cual queda comprendida toda una gama de arbitrariedades, que van desde la insolencia verbal hasta las iniquidades socio-económicas, la sustracción de ciertos bienes a quienes son o debieran ser sus legítimos poseedo-

res; o, en versión teológica, el desarrollo de los pecados capitales de soberbia, ira y avaricia.

Una de las más interesantes recapitulaciones de la discusión anteriormente aludida es obra del profesor Lucas Verdú (29).

«La doctrina es unánime —afirma— en considerar el principio constitucional de la igualdad ante la Ley como una estimación comparativa de cosas diferentes en relación con una tercera.»

Por más que declara su propósito de no terciar en la discusión sobre si la igualdad jurídica es un principio general o un derecho fundamental de la persona, no se sustrae a decir que la postura de quienes sustentan lo segundo aparece «teñida de un excesivo individualismo», porque la igualdad no es sino «una condición general para el mantenimiento de los derechos fundamentales», que «impone la actualización en casos concretos de un principio general», y el estimarla derecho fundamental en sí misma viene a ser fruto de un sofisma, consistente en tomar «por derecho de igualdad el cumplimiento igual, en condiciones de igualdad y generalidad, de un derecho o libertad fundamental como derecho de igualdad».

Y, remitiendo a Santi Romano, concluye que

«estamos ante un principio general referido a otras categorías de derecho, así como a los deberes y a la capacidad de los sujetos».

Otras dos interesantes apreciaciones podemos hallar en Lucas Verdú; una, referente a las aplicaciones prácticas; la otra a la naturaleza —referida a la clasificación de Federigo de Castro— de este principio. Sobre lo primero, que

«puede exceder de los límites convenientes, como de hecho ha ocurrido, produciendo una igualdad excesivamente formal que hiera intereses y derechos respetables».

Y con respecto a lo segundo —con apoyo en Hauriou—, que

«es más bien un programa a realizar por los poderes del Estado, de acuerdo con la orientación política predominante en el mismo»,

(29) *Nueva Enciclopedia Jurídica*, voz «Igualdad».

puesto que son los ordenamientos jurídicos nacionales los llamados a traducir

«en términos normativos, los postulados políticos y económicos del régimen político relativos a la igualdad».

La doctrina converge aquí con lo histórico: estamos ante un principio político, que bien pudo denominarse de esa manera, o de otra acaso menos impresionante, pero sí más precisa, principio de «unidad de ley», de «homogeneidad legal», o cosa análoga.

Especial atención merecen también los juicios del veterano profesor Giorgio del Vecchio (30).

En el capítulo titulado «Igualdad y desigualdad frente a la justicia», y apoyándose en la definición pitagórica, afirma que la idea de *igualdad* emana, por reflexión, de la justicia. Tacha de incompleta la definición aristotélica de «justicia distributiva», porque

«Aristóteles —dice— dejó indeterminado el criterio de la valoración de la dignidad o del mérito personal».

Queda así afrontada la cuestión del equilibrio entre la *igualdad esencial* y las *diferencias existenciales* entre los seres humanos. La solución queda condensada fundamentalmente en estos párrafos:

a) «El reconocimiento de la personalidad jurídica de todo ser humano, sin excepción alguna, de modo que se determine su igualdad fundamental, es un principio que debemos considerar como absolutamente válido.»

b) «La dignidad del ser humano es sustancialmente igual en todas las fases de su vida. Pero su capacidad real es muy variada, por lo cual sería contrario a razón no tener esto en cuenta, aplicando falsamente el concepto de igualdad.»

(Es de notar que el razonamiento resulta algo equívoco por la implicación de los conceptos de «dignidad» y «capacidad», que son de distinto orden.)

Se extiende luego en diversos ejemplos de desigualdad como los derivados del *sexo* —maternidad, necesidad de una jefatura de la comunidad familiar— o la *edad* —madurez exigible en forma progresiva según la índole de

(30) *Aspectos y problemas del Derecho*, edición española prologada por el doctor LEGAZ LACAMBRA.

derechos y obligaciones—, para concluir evidenciando la gran dificultad que entraña la regulación orgánica de esta materia.

Incluso llega a sugerir un correctivo al sufragio universal, que, a su juicio, debe subsistir como única salvaguardia posible de la igualdad fundamental, si bien con una aplicación «más razonable», con un criterio referido a *valores reales*, habida cuenta de las diversas capacidades determinadas por los factores *cultura y edad*.

Infiriéndose de todo ello:

1.º Que el problema del tratamiento jurídico de las desigualdades es sencillamente —y nada menos— que el problema general de todo el Derecho positivo: el de la *unidad en la norma* —con su mecanismo de hipótesis, presunciones y aun ficciones— de la *variedad* infinita de casos concretos.

2.º La defectividad del principio, parcial, unilateral, porque:

«Al buscar la solución de los diversos problemas de la vida social, inspirándonos en el ideal de justicia, hemos visto que el concepto de igualdad tiene una determinada función, sobre todo por conducir al reconocimiento de la dignidad esencial de la persona humana. Pero no basta para resolver dichos problemas, porque precisamente la justicia quiere que, admitida la igualdad fundamental, se consideren también las diferencias fundadas en la capacidad y en la conducta de los hombres.»

Por estas razones, dice a modo de colofón, si las conocidas fórmulas «la Ley es igual para todos» y «todos los ciudadanos son iguales ante la Ley»,

«se entendieran al pie de la letra, especialmente la primera, llevarían a consecuencias absurdas, como si se debiera dar un tratamiento igual a un inocente que a un culpable, a un niño que a un adulto».

Aquí surge una observación de la mayor importancia: si bien es cierto que no se debe dar a los principios generales del Derecho, por su propia naturaleza, un *valor absoluto*, esto no autoriza a darles en los textos legales una formulación retórica o metafórica que pueda inducir a aberraciones interpretativas.

Para Del Vecchio el exacto significado de aquellas expresiones es declarar la ilicitud de cualquier situación de *legibus solutus*; es decir, de ciudadano desligado de las leyes. De donde extrae a modo de corolario una:

expresión poco concluyente: «que están abolidos los privilegios, por ejemplo, en favor de la nobleza hereditaria».

¡«Por ejemplo»...! Todos, Del Vecchio, Hauriou, los legisladores, van a parar a lo mismo. Pero ¿es que no estamos ante una cuestión histórica, definitiva y justamente liquidada?

3.4. *Igualdad, equidad y privilegio.*—No se trata precisamente de eso, de que pueda resurgir lo fenecido: es que la idea enciclopedista que veía en los privilegios nobiliarios el prototipo de un ordenamiento legalista y arbitrario, ha pasado por un proceso de generalización. De concepto jurídico, la palabra «privilegio» ha pasado a serlo sociológico. Por tal entendemos hoy toda ventaja en el juego de las relaciones humanas, especialmente las socio-económicas. Como todas las generalizaciones, esto tiene su parte de exactitud y su parte de aberración ideológicas, porque las ideologías estarán en crepúsculo, pero ciertas «prejuiciologías», las que tienen una base pasional—recordemos lo dicho por Hauriou sobre el sentimiento de desigualdad—, siguen boyantes. Es ciertísimo que siguen existiendo grandes monopolios de problemática justificación, grandes arbitrariedades, graves injusticias sociales; pero no lo es menos que para muchos toda baza fuerte en aquel juego es, en principio, competencia ilícita, y sólo por excepción justificada, ante lo cual no pueden menos de sonar a proféticas las palabras escritas por el profesor Guasp (31):

«La igualdad se opone lo mismo a los reconocidamente buenos como a los proclamadamente malos... Esto no es más que el principio del camino a recorrer para la plena masificación social: más tarde vendrán, ya están viniendo, la abolición de los sistemas rigurosos de selección de funcionarios, la extirpación de los ascensos por méritos, la igualación de los beneficios profesionales, la discriminación de sueldos en función de circunstancias ajenas al trabajo, el sofisticado, pero continuo razonamiento: imprescindible, luego importante, el seguro frente a la obligación individual, el sarcástico aforismo de que el «débil» siempre tiene razón...»

Ante semejante panorama parece conveniente centrar y ponderar, recordando que el privilegio como *técnica jurídica*, si bien carece hoy de la im-

(31) Prólogo a *Régimen jurídico de los títulos de nobleza*, de ENRIQUE JIMÉNEZ ASEÑO.

portancia instrumental que en la Edad Media, según advierte el profesor De Castro (32), tuviera, no ha perdido, ni mucho menos, su eficacia.

«Abandonados los prejuicios políticos —dice nuestro destacado civilista en su *Derecho civil de España*—, no hay duda en que es una regla jurídica, cuyos caracteres distintivos se encuentran en su significado restringido, individualizado, en ser una norma excepcional y en estar unida a una determinada persona o cosa, respecto de la que crea inmediatamente una situación jurídica nueva y especial. Será una regla de restringida eficacia, colocada en el último grado de la actuación normativa; carece de finalidad organizadora, y por ello no puede ostentar las características de la ley...; se encuentra muy cerca de la función del acto administrativo y del negocio jurídico».

siendo una de sus actuales formas concretas, en Derecho administrativo, la *concesión administrativa* —clasificable como privilegio convencional u oneroso— y las *autorizaciones, licencias, permisos y dispensas*.

Todo esto sugiere muchas ideas. En una sensible evocación de la definición isidoriana —también recordada por De Castro—, el privilegio se nos aparece como una *quasi privata lex*, una cuasi-ley privada, instrumento residual todavía utilizado en otras ramas del Derecho, pero plenamente vigente, por insustituible, en el Administrativo. Y también, ciertamente, arma de doble filo de la potestad discrecional, sobre todo en lo que al aspecto relacional se refiere. Vehículo de arbitrariedad o de equidad, aun dentro de los limitativos cauces del Estado de Derecho.

Por sus mismas características de norma concretísima, dictada en función de especiales circunstancias de cosa, lugar, tiempo y persona, resulta instrumento ideal de realización de la *equidad*, virtud que, presuponiendo necesariamente la estricta justicia, la complementa como «justicia individualizada», «justicia del caso concreto», «derecho adaptado a las relaciones de hecho», *iuris emendatio*.

Vehículo también de servicio al bien común, pues a la enumeración del profesor De Castro habría que agregar las *subvenciones, exenciones fiscales, pensiones y haberes pasivos extraordinarios, distinciones honoríficas* y demás poderosos y difícilmente reemplazables medios de la clásica «acción de fomentó».

Pero, *a sensu contrario*, también arma peligrosa en manos de un poder

(32) Ob. cit., núm. 12.

arbitrario o «indiscrecional». Veamos, en un ejemplo trivial, ambas caras de la misma moneda:

En una residencia quirúrgica de la Beneficencia, o de la Seguridad Social, servicios públicos, un enfermo recibe una minuta de comida de calidad superior a la común. Puede ser por favoritismo de un empleado, o por prescripción facultativa; en ambos casos se trata, *materialmente*, de un privilegio, pero en el segundo se ha dado un requisito de licitud que faltó en el otro.

Y es que una norma administrativa especial, por razón de la persona, no puede quedar nunca plenamente desligada de lo objetivo; no atiende exclusivamente a un individuo *en sí y porque sí*; eso sería una clarísima *acepción de personas*, con forma o apariencia jurídica; un *legalismo*. Para ser legítima ha de fundarse en alguna cualidad o circunstancia de la persona concreta, del sujeto humano en cuyo beneficio se dicta. En otras palabras: para que un privilegio pueda reputarse de lícito se ha de dar alguna relación lógica, indudable y en algún modo de causalidad entre la aportación de un bien concreto y el contenido del privilegio, esto es, la ventaja que éste otorga o la peculiar situación en que coloca al sujeto. Si esa relación de causalidad se rompe, se desemboca en el *enriquecimiento injusto* o en la *desviación de potestad* u otras figuras afines.

Si meditamos un poco sobre el ejemplo de la comida especial, veremos en él algo más que equidad y algo más que el beneficio que a la sociedad pueda reportar aquel paciente, que puede ser hipotético. Pero es que ese ser humano, aunque fuera un criminal, un ser antisocial, tendría un *derecho*, siempre indiscutible, a la *salud*, que sólo puede ser actuado mediante el pequeño privilegio del régimen especial de alimentación.

Resumiendo: la expresión «igualdad ante la norma administrativa» no tiene, de por sí, más valor que el de una valiosa *indicación* de que en circunstancias *sensiblemente iguales* —nunca serán de hecho idénticas— ha de aplicarse *la misma medida*. Y eso es cierto, y muy importante, pero no del todo suficiente. El principio de *igualdad ante la Ley*, principio general de orden político inserto en todos los ordenamientos constitucionales (incluso como *derecho fundamental*, en la Declaración de las Naciones Unidas de 1948), empleado —permítaseme la expresión vulgar— «a palo seco», viene a ser como quererse servir de una hoja de tijera desarticulada de su gemela, que puede usarse hasta para un mal navajeo. Si se quiere desterrar, en cuanto sea humanamente posible, las grandes arbitrariedades e injusticias sociales constantemente denunciadas, es preciso replantear la cuestión; el principio de igualdad ante la Ley precisa de un complemento o de una integración. Hay que remontarse al Derecho natural. De lo contrario sólo se conseguirá

«ir tirando», y ya sabemos lo que eso suele representar: el endurecimiento progresivo de los problemas hasta volverlos insolubles.

No deja de haber, por fortuna, en la doctrina más actualizada sólidos puntos de partida para la debida precisión de los ámbitos de la *igualdad esencial* y la *desigualdad existencial*, a cuyos efectos viene a ser clave ese concepto de *dignidad humana*, de cuya indeterminación en Aristóteles se lamentara Del Vecchio. En este sentido, la Declaración de la O. N. U. nos dice que todos los hombres «nacem... iguales en dignidad». Más explícito todavía, el Vaticano II se pronuncia sobre diversos puntos concretos que vienen a ser como jalones determinativos, en principio, del campo de la *igualdad esencial*, todos los cuales contienen una íntima referencia al valor onto-axiológico de dignidad que la persona humana comporta, y en el cual encuentran su único soporte racional los llamados «derechos fundamentales».

Me refiero a la enunciación de casos concretos contenida particularmente en los números 27 y 29 de *Gaudium et Spes*, bajo las específicas denominaciones de *ofensas a la dignidad humana* propiamente dicha, *atentados contra la vida* o *violaciones de la integridad personal* del sujeto de aquella dignidad y *discriminaciones en los derechos fundamentales de la persona*. Todo lo cual ha de ser conjugado con aquella afirmación atrás recogida sobre la diversidad de fuerzas físicas, intelectuales y morales.

¿Se ha de extraer de esto la conclusión de que la operatividad del *principio de igualdad ante la norma* deba circunscribirse a lo que afecta a la igualdad esencial? Por lo menos, lo que sí puede ya a esta sazón parecer claro es que los problemas de la igualdad esencial se resuelven en *derechos fundamentales*, y por tanto, en ellos radica el centro de gravedad del tan repetido principio.

4. EL PRINCIPIO DE AUTORIDAD

4.1. *Consideraciones lexicológicas*.—El sentido lógico elemental del término «autoridad» es el de «cualidad de autor»: profundizando algo más, «poder que el autor tiene sobre su obra».

Etimología: Con raíz primaria en el *sánscrito* *aj* = mover, encontramos el verbo griego *ago* = dar el primer impulso, y los latinos *ago* = hacer, guiar, conducir, y *aucto* = aumentar considerablemente, frecuentativo de *augeo*, cuyo sentido en Cicerón es, según el Diccionario de Valbuena, aumentar, acrecentar, añadir, multiplicar, adelantar, promover, y, por ejemplo, en francés, el verbo *agir*.

Simétrico de *aucto* (33) es *auctor, óris*. En castellano actual se traduce por *autor*, cuyas acepciones son: «1. El que es causa de alguna cosa. 2. El que la inventa. 3. Persona que ha hecho alguna obra científica, literaria o artística.» En lenguaje forense, la persona que comete un delito, o fuerza, induce o coopera en forma decisiva a su ejecución, y también sinónimo de «causante» (34).

Lo primero que se observa es la notable diferencia entre *autor* y *agente* (de *agens*, participio de *ago*). Este, en sentido propio, es el mero ejecutor o impulsor *material* de una obra o empresa (por ejemplo, el impresor de un libro), en tanto que el *autor* es el *responsable moral* de una aportación. Esta idea diferencial queda más clara si se considera que el término *agente* (sujeto activo de una *acción*) admite un sentido amplio, aplicable a fuerzas no humanas, físicas (agentes atmosféricos) o animales, mientras que el de *autor* sólo puede ser adjudicado con propiedad, en primer lugar, a Dios Creador, y luego, al ser humano, semejante a aquél, libre y consciente, capaz, por tanto, de *responder* de sus actos.

El concepto de «autoridad» comporta, pues, dos condiciones primarias: *responsabilidad* y *aportación*; pero ésta se entiende solamente, en nuestra cultura, en sentido positivo: el *autor*, libre y consciente, de un acto delictivo, *responde* de sus consecuencias, se atribuye su *autoría*, pero obra sin *autoridad*.

Pero de las ocho acepciones, casi todas de sentido subjetivo, que nuestro Diccionario da a este último término, se desprende de una tercera condición, consecuente, si bien se mira, a las anteriores: la de *superioridad*. Superioridad, se entiende, moralmente legitimada, y de ahí que, por metonimia, se llame «autoridad» a la «potestad» material o física, pues ésta, para ser legítima, la requiere y se le supone. Y, asimismo, por extensión de la metonimia, se llama «autoridad» al titular de una u otra.

4.2. *Doctrina*.—Fernández Miranda (35): «Autoridad significa... ser capaz de ser autor, facultad de obrar con eficacia», y también «pretensión legítima de obligar».

Alvaro d'Ors (36): «En términos generales... es la verdad socialmente reconocida y se contrapone a la potestad, que es la fuerza socialmente reconocida o poder.»

(33) *Diccionario etimológico*, de BARCIA.

(34) *Diccionario de la Real Academia Española*.

(35) *Nueva Enciclopedia Jurídica*, voz «Autoridad».

(36) *Introducción al estudio del Derecho*.

Enrique Gil y Robles (37): «La esencia de toda autoridad es la superioridad.»

Zaragüeta (38): «Socialmente hablando, se entiende por «autoridad» la superioridad que alguna persona individual o colectiva tenga o crea tener sobre los demás en alguno de los órdenes de la vida teórica y doctrinal ó práctica y causal y que aquéllos reconozcan y acaten de buen grado... b) En el orden político, la «autoridad» es una función o cargo de mando supremo ó subordinado a éste, y la persona investida de él y acatada como tal por los súbditos, si no de grado, por la fuerza de que aquélla dispone.»

La doctrina confirma, pues, las tres condiciones de *aportación positiva*, *responsabilidad* y *superioridad*, ya señaladas como características de la figura de la autoridad, enriqueciendo el concepto con nuevas precisiones: las de ser algo *trascendente*, en cuanto que sus efectos se comunican a otros seres; ha de ser, en consecuencia, *reconocida* y *acatada*, con independencia de la fuerza coactiva que pueda acompañarla; estos efectos y acatamiento se refieren a un determinado *orden de cosas*, pertenecientes a la vida, ya teórica y doctrinal, ya práctica y causal.

4.3. *Diversas acepciones.*—El antiguo Diccionario Enciclopédico, publicado a mediados del pasado siglo bajo la dirección de don Nemesio Fernández-Cuesta, recoge diversas acepciones de la voz «autoridad». Es un resumen de gran interés, que conviene glosar brevemente.

1) «El derecho o dominio que sobre las cosas tiene el que las ha hecho o creado.»

He aquí el primer enlace que se encuentra entre los conceptos de «autoridad» y «poder». Para realizar una obra, su autor ha ejercido inicialmente un poder, ha operado sobre objetos, reales o ideales, preexistentes, analizándolos o combinándolos hasta producir algo más o menos nuevo, aportando al mundo exterior, como resultado de sus operaciones, un objeto distinto de los anteriores, que puede ser de muy diversa índole, desde un mueble o un poema a una teoría que explique, o intente explicar, un fenómeno hasta entonces no explicado. En principio, toda aportación es una creación relativa. Sin embargo, ulteriormente cabe distinguir entre actividad *creadora* y actividad *investigadora*. Ya se verá más adelante. En cualquier caso, esta aportación, como humana, es perfectible hasta, pudiéramos decir, el infinito. Por

(37) *Tratado de Derecho político.*

(38) *Vocabulario filosófico*, voz «Autoridad».

eso el poder no cesa, de suyo, mientras el aportador conserve su capacidad natural para el ulterior perfeccionamiento y no renuncie, mediante un acto expreso y formal, a efectuarlo, cosa que a veces la Ley le impedirá en mayor o menor grado; o, por el contrario, determinará la cesación de este poder, que tampoco es, claro está, absoluto, sino limitable en el tiempo y el espacio, por concurrencia de otros principios, ya jurídicos, ya éticos, de seguridad, etc.

Ejemplo claro de ambos supuestos es la patria potestad: los padres, mediante el acto voluntario de la generación, han aportado a la sociedad un nuevo ser, quedando vinculados a completar, en tanto sean capaces, su obra mediante la educación psíquica, cultural y moral, hasta que este nuevo ser adquiera la precisa madurez, en cuyo momento decae el fundamento de aquel poder. Caso análogo es el de la hoy llamada «propiedad intelectual» o «derecho de autor», cuyo objeto es la creación literaria, artística, dramática y también, en sentido lato, la industrial, y cuyo fundamento sería más tarde, con el «Derecho nuevo», tan controvertido, pero cuya protección jurídica ha acabado imponiéndose en los ordenamientos positivos, incluso ya en el de la Unión Soviética, como un tributo a lo que no es otra cosa que la más genuina trascendencia de la personalidad, engendrada por el espíritu como los hijos lo son por la carne, derecho natural, inalienable; imprescriptible e intransmisible en cuanto a su sustancia, aunque puedan no serlo los derechos a la explotación material de la obra.

2) «Vigor, influencia que a los Decretos y demás actos del Soberano da el poder de que emanan, el acierto con que han sido dictados, o también el uso.»

Pese a lo heterogéneo de los elementos enumerados en calidad de *vigorizadores* o *influyentes*, campea aquí de modo indudable la idea de respaldo o fuerza moral del Poder político, consistente, ya en la legitimidad de origen, ya en la prudencia, ya en el consenso de la comunidad o reconocimiento social. Más adelante se volverán a encontrar, con el preciso desarrollo, estos conceptos.

3) «Derechos que los particulares tienen respecto de algunas personas que les están sometidas, bien sean conferidos por la naturaleza, bien en virtud de arreglos individuales.»

Acepción de evidente sentido metonímico, pues no se refiere a la autoridad propiamente dicha, sino al ejercicio del Poder en ella fundamentado,

del que los derechos correspondientes a los dos grupos, tan distintos por su origen —natural en el uno, convencional en el otro—, que menciona, son *atributos*. El primero, en cuanto comprensivo de la patria potestad, enlaza con el apartado 1): los derechos y deberes constitutivos del régimen jurídico de las relaciones paterno-filiales. El segundo comprende, sin duda, los fundamentos del régimen jurídico de las relaciones de trabajo por cuenta ajena, potestad *doméstica* en sentido propio.

La definición es francamente defectuosa, por cuanto, al introducir las expresiones limitativas de «los particulares» y «en virtud de arreglos individuales», excluye arbitrariamente otros supuestos de análogo fundamento jurídico que en ella habrían debido tener cabida, como la dependencia jerárquica funcional y la contratación de Derecho administrativo —en las cuales juegan las llamadas potestades *domésticas* de la Administración pública— y las instituciones subsidiarias de la patria potestad, dotadas de ciertos poderes por ministerio de la Ley.

4) «Confianza, firmeza con que se manda, dice o ejecuta alguna cosa.»

No se trata, en puridad, sino del aspecto o de los efectos psicológicos de la *superioridad* antes consignada como una de las notas características de la autoridad.

Las restantes acepciones constituyen una somera clasificación de los tipos o modalidades de la autoridad por razón de sus fundamentos.

5) «De *ciencia*: la que se acepta en virtud de prueba.»

Es decir, la que asiste a quien consigue la demostración científica de una hipótesis o teoría, o resuelve algún problema científico, o acredita la existencia o el motivo de un hecho, la causa de cierto fenómeno, etc.

6) «De *razón*: la que se apoya en el raciocinio.»

Difiere de la anterior en que no consiste en *mostrar*, sino en *demostrar* o llevar a la conciencia de otro una convicción por vía dialéctica.

7) «De la razón común: la establecida por el testimonio de la mayoría de los hombres.»

Alude al consenso general consecuente al sentido común. Pero esta afirmación no puede tomarse en términos absolutos, ya que la mayoría no es

infallible, y en caso de error por su partè, comò ya advirtió San Agustín, lo que procedè es oponerse a ella, y en este caso la autèntica autoridad a quien asiste es al opositor. Basta considerar el caso de que èste se apoye en lo que se acaba de denominar autoridad de ciencia o de razòn, que indiscutiblemente debe prevalecer.

8) «De Derecho: la que un hombre ha recibido de la Ley o de sus semejantes para ejercerla bajo ciertas condiciones.»

Volvemos a la metonimia, con el consiguiente confusionismo. Hablando con propiedad, lo que se *ejerce* es el *poder de disposiciòn*. Cuya legitimaciòn formal incumbe al Derecho positivo, supuesta siempre en el titular la autoridad, conforme quedò definida. Y lo que èste recibe de sus semejantes es la *investidura* del Poder. Sobre esto se insistirá con alguna mayor precisiòn más adelante.

4.4. *Relaciòn autoridad-libertad. Moralidad y plenitud.*—La primera consecuencia que se desprende es que la autoridad es algo propio y privativo del ser libre y consciente, superior, por ello, a los demás. Así, la autoridad *absoluta* sólo corresponde a Dios Creador, ser libre e inteligente por excelencia; por eso se ha dicho por un teólogo (39) que la fe, en sentido gnoseológico, es el supremo, absoluto grado de autoridad, que no puede darse entre hombres; la propia de éstos es, como sus creaciones, como su superioridad, como su libertad, sólo *relativa*.

La autoridad es fruto del recto empleo de esa facultad elemental conocida por *libertad psicológica* o *libre albedrío*, mediante la cual el hombre, dentro de ciertos límites, elige entre el bien y el mal, entre lo positivo y lo negativo, entre la virtud y el vicio. Su uso desordenado se llama *libertinaje*, al que se opone el recto u ordenado, o *libertad moral*, por lo que se entiende la facultad de escoger el mejor entre los caminos conducentes al bien o buscar el mayor bien asequible. Ordenado, pues, a la búsqueda de la verdad, la bondad, la belleza, la justicia; a la formación de una recta conciencia de las realidades extramentales en que ellas se fundan, y como consecuencia, a plantear a la voluntad, en cada caso, la decisión concreta que mejor responda a los dictados de la *ética*.

(39) PIEPER: *La fe*. Ed. Rialp. Col. Patmos.

Es algo bastante elemental. En Santo Tomás de Aquino (40) se encuentran las siguientes *respuestas*:

«Para que el hombre obre bien se requiere no sólo que la razón esté bien dispuesta por el hábito de la virtud intelectual, sino también que la fuerza apetitiva esté bien preparada por el hábito de la virtud moral» (41).

«La virtud moral puede ciertamente existir sin algunas de las virtudes intelectuales, como sin la sabiduría, sin la ciencia y sin el arte; pero no puede ser sin el entendimiento y sin la prudencia» (42).

«Las otras virtudes intelectuales pueden existir sin virtud moral; pero la prudencia sin virtud moral no puede existir. La razón es porque la prudencia es «recta razón de lo operable», no, empero, únicamente en general, sino también en lo particular, sobre lo cual recaen las acciones» (43).

De todo lo cual hemos de inferir que, sin embargo de que la autoridad sea algo referido especialmente a «alguno de los órdenes de la vida teórica y doctrinal o práctica y causal», la ciencia, la habilidad, el ingenio aplicados a la concreta actividad de que se trate, son «virtudes» sólo en el sentido más elemental, ontológico, de la palabra (44), y no proporcionan, por sí solas, sino una autoridad que pudiéramos llamar *defectiva* o *menos plena*. Y para que exista una autoridad *plena* —entendiendo por tal la relativamente perfecta a que el hombre puede únicamente aspirar, como se vio anteriormente— es preciso que contenga en mayor o menor medida otros elementos, que sea una integración de las virtudes dianoéticas, o políticas, con las morales, cardinales, o en su caso, con las teologales, de cuyas relaciones recíprocas es medula la prudencia. Porque preciso es también huir de otro peligro que aquí acecha: el de tomar la referencia a «un determinado orden de cosas» en un sentido tan rigurosamente circunscrito o estricto que acabemos negando autoridad a todo el que no sea «especialista». La *barbarie especialista* es otra de las grandes amenazas contra la civilización denunciadas por Ortega. La política, por ejemplo, arte de coordinación y persuasión, es también un «orden de cosas», y de primera categoría.

(40) *Sum. Theol., Prima secundae*, q. 58.

(41) Art. 2.º

(42) Art. 4.º

(43) Art. 5.º

(44) «De hacer algo, de producir una causa un determinado efecto» (cfr. ZARAGÜETA: *Vocabulario filosófico*, voz «Virtud».

Del mismo modo que en la antigüedad clásica se requería en el orador ser *vir bonus dicendi peritus*, al sujeto que pretende poseer especial autoridad ha de exigírsele, en primer lugar, ser «hombre de bien»; si fuera un inmoral, un falsario, un ser en quien no se puede fiar, o un genio desequilibrado, su ciencia, su ingenio, su arte, de poca utilidad serían para el bien. Lo primero que se requiere en un hombre para reconocerle autoridad es que lo sea en toda la extensión de la palabra.

Por otra parte, la autoridad, aun siendo *plena*, mientras no se aplique a alguna acción concreta, sólo sería una autoridad *virtual*, y no podría nunca cumplir el requisito del reconocimiento externo. Otra cosa es —y aquí reside el mayor problema práctico que esta materia ofrece— que aun siendo la autoridad plena y aplicada no sea *reconocida* de hecho. Sobre esto volveremos un poco más adelante.

Sólo dentro del ámbito de la libertad moral puede existir verdadera autoridad; es visto que los conceptos de *autoridad* y *libertinaje* se repugnan por naturaleza.

Todo esto conduce al fundamento racional de algo que el sentido común dicta y la práctica corrobora: la existencia de *grados de autoridad*, que dependen no tanto del *conocimiento* como del *amor* a la verdad, la bondad, la justicia, la belleza. Así como que la autoridad tiende como a su fin natural a los efectos definitorios previos a la decisión, bien que éstos no sean concluyentes, porque siempre puede existir, hasta llegar a la suprema y absoluta de Dios, otra autoridad superior. Sobre la naturaleza y calidad de la madera de esta mesa deberá prevalecer el dictamen de un honrado botánico, o de un probo técnico en maderas. Y para definir mis sentimientos no existe, desde luego, por debajo de Dios, más autoridad que la mía.

Lo que nos conduce, a su vez, a otro aspecto: el de la relación autoridad-igualdad.

4.5. *Relación autoridad-igualdad.*—La autoridad de los hombres es una autoridad *encarnada*, y esto es lo que suscita los múltiples problemas.

A la igualdad *esencial* del género humano, por los fundamentos que más atrás se vieron, corresponde una superioridad de cada uno de sus miembros sobre el resto de los seres creados. De ella emana lo que pudiéramos llamar autoridad *genérica* o *común*, cuya ordinaria manifestación es el llamado *sentido común*, y que constituye el *substratum* de la llamada *opinión pública*. A las diferencias *existenciales*, en íntima relación con aquellas limitaciones de la autoridad a un concreto orden de cosas, corresponde ese laberíntico panorama de relatividades y distonías de superioridad que se dan

no sólo en la comparación de unos sujetos con otros, sino dentro de un mismo individuo.

¡Esa intrincada red de claroscuros, de eminencias y depresiones valorativas, compensadas en forma más o menos anárquica, que, por paradoja, constituye el más impresionante argumento en favor de un igualitarismo no ya de inspiración esencialista, sino de sentido existencialista! Si la experiencia, como ya dijo don Enrique Gil y Robles (45),

«por doquiera, nos señala más personas sin autoridad que con ella»,

juicio que halla su réplica en aquella sentencia popular según la cual «el sentido común es el menos común de los sentidos». Si, como dice Del Vecchio (46), para determinar el grado de madurez de cada uno sería preciso someterle a un examen, entonces lo más seguro será tratar a todos con la medida del rasero.

Pero el *igualitarismo* es un extremo vicioso, salvo si se toma en el sentido de que cada uno ha de considerar a su prójimo como a sí mismo; y aceptarlo de plano como algo fatal equivaldría a relegar el concepto de autoridad al sector puramente teórico, a la región de las entelequias y las utopías.

Es preciso romper esta especie de punto muerto, remontándose a un plano superior, y desde allí plantear la cuestión en sus justos términos.

El siguiente párrafo del doctor Zaragüeta (47), a propósito de la determinación del bien, y en el que volvemos a encontrar ideas ya conocidas, nos servirá de punto de arranque.

«Ya orientados —dice— sobre nuestro tema, debemos ahora llegar a mayores precisiones acerca de cómo se plantea el problema del bien en relación con nuestra vida humana. Debemos ante todo advertir la frecuencia con que tal problema es en la vida abordado y resuelto bajo el dictado de alguna autoridad —doctrinal, política y hasta religiosa—, encargada de definir el área de las cosas buenas o malas.

»Por necesaria que en la práctica sea la apelación a la autoridad, en ésta más aún que en otras materias, es preciso añadir que (fuera del caso de la autoridad religiosa para los bienes sobrenaturales) para

(45) Ob. cit., nota 37.

(46) Ob. cit., nota 30.

(47) Adición a ob. cit., nota 46.

un filósofo no puede ser suficiente, porque en sí misma no puede ser definitiva. El recurso a la autoridad plantea, en efecto, el nuevo problema de la bondad de la misma autoridad para quien la acata, y para la propia autoridad el de las razones en que se apoye al estimar algo como bueno o malo, ya que no sea admisible tal calificación hecha por pura arbitrariedad. Semejante problema no puede ser indefinidamente resuelto en virtud de una nueva autoridad, y así, venimos a parar a la necesidad de ahondar en la intrínseca condición de «lo bueno» para definirlo como tal.»

La afirmación sustantiva aquí contenida es la de que, para el filósofo, el «argumento de autoridad» no es concluyente, salvo en las cuestiones religioso-dogmáticas. Pero también contiene otras, adjetivas, de sumo interés. Como la de que, sin embargo de lo anterior, el dictamen de los sujetos que *personalizan* autoridad, en la materia de que se trate, es *necesario* en la vida práctica. Y si es necesario, hemos de acudir a él. Ahora bien: con las mayores garantías posibles en la atribución de dicha autoridad a aquellos sujetos. ¿Cuáles son estas garantías? La conclusión está implícitamente contenida en el texto: la atribución de autoridad es función de la bondad de la misma y de las razones del dictamen —ya que no puede ser arbitrario—; razones que, en definitiva, no pueden referirse sino a la «intrínseca condición de *lo bueno*». Por parte del emisor del dictamen, una valoración de sus propios argumentos en orden a la bondad del objeto dictaminado. Por parte del receptor del dictamen, otra valoración, sobre la calidad del dictaminante.

4.6. *Reconocimiento; su alcance y efectos.*—A lo largo de este discurso se ha venido configurando la autoridad como una cualidad compleja de la persona, consistente en su aptitud natural, científica o técnica, integrada por las virtudes cardinales o, en su caso, teologales (48), para producir apor-

(48) La *autoridad* está animada por las virtudes cardinales, la *santidad* por las teologales. Piedra angular de la primera es —como se ha visto— la *prudencia*; de la segunda, la *rectitud de intención*. De suyo, autoridad y santidad pertenecen a distintos planos, pudiendo tener, por tanto, existencia independiente. Además, en cuanto a reconocimiento, en un caso corresponde a Dios y en el otro a los hombres. La conexión entre ambos conceptos puede ser estudiada en las obras *El valor humano de lo santo*, del padre BRUCKBERGER, y *El valor divino de lo humano*, de J. URTEAGA, ambas de Ediciones Rialp, Colección Pámos.

taciones positivas en un determinado orden de cosas. (En términos deportivos, «estar en forma», para producir un bien.)

Si con eso bastara, ¿qué sentido tiene el *reconocimiento* o *acatamiento* por parte de la conciencia social que le atribuyen, según se vio, los profesores D'Ors y Zaragüeta? ¿Es que el reconocimiento ajeno condiciona la existencia de la superioridad propia? En otros términos, ¿se trata de algo *necesario* o *contingente*?

La objeción se resuelve, si nos fijamos bien, en el papel del término «social» aplicado: la superioridad puede, de suyo, existir —y la práctica lo confirma, por desgracia, en más de una ocasión—, sin que reciba esa *aquiescencia* por parte de los demás, de la generalidad al menos; lo que la nota de reconocimiento determina es la *trascendencia* a un orden concreto, el *psicológico-social*. Podrá haber una autoridad que designaríamos como *moral*, *privada* o incluso meramente *potencial*, nunca *social*. Caso distinto es el de la trascendencia al orden *jurídico*, como a continuación se verá.

Hecha esta aclaración, pasemos a considerar la naturaleza y alcance de esta circunstancia.

El reconocimiento *social* es algo ordinariamente *informal*. Mas no por eso ha de ser confundido con el mero *ascendiente* (por ejemplo, de un grupo de presión) ni aun con la notoriedad. Es algo más profundo y relevante. Sólo la plenitud autoritaria de que antes hablábamos, al irradiar, engendra el prestigio, el crédito, la fe humana, que se resuelven y verifican en síntesis de *honra*. La honra auténtica no es otra cosa que la adecuada proyección sobre el plano social de esa íntima convicción de sabiduría e integridad que llamamos *honor*. También hay honras falsas, fruto de la sugestión, del espejismo, porque una pantalla defectuosa sólo puede dar imágenes deformes.

De todo lo cual resulta que *honra* y *autoridad* son dos conceptos tan correlativos que vienen a resultar *fungibles*. Relacionado esto con la gradualidad de que antes se habló, resultará que a la autoridad del hombre, cuyas aportaciones positivas no pasan de ser las corrientes y ordinarias, corresponde la honra o dignidad *común*, inderogable a la par que exigible, como inherente a la esencia, y que no se pierde sino por actos negativos, que pudiéramos llamar *antiaportaciones*, y aun así siempre sería el sujeto acreedor a un mínimo de respetabilidad por la razón de que sólo con la muerte física se extingue la posibilidad de regeneración, de readquisición de la autoridad. Y a la autoridad propia de la persona cuyas aportaciones son relevantes de aquel nivel, o extraordinarias, corresponde una honra o dignidad *cualificada*. No la desconoce la ley divina o natural, pero sí condiciona su ejercicio en dos sentidos: actuar con humildad, en permanente

disposición de acatar otra superior, y con una indefectible orientación al bien común:

«entre vosotros, el que quiera ser grande, sea vuestro servidor, y el que quiera ser el primero, sea vuestro esclavo...» (49),

y aun establecerá la obligación de ejercerla, como se desprende de la parábola de los talentos, Epístola de Santiago, etc.

La autoridad *calificada* en el orden natural es la un *primus inter pares*, si bien esa primacía revista suma importancia, toda vez que sirve a instituciones de Derecho natural, como el Poder público, de que inmediatamente se hablará. Pero también hay una autoridad *calificada* por ser de orden superior, *sobrenatural*: el Magisterio de la Iglesia.

El reconocimiento *legal* o *jurídico-formal* puede ser de Derecho público o privado y revestir dos modalidades diferentes en sus efectos: *sin atribución de potestad de mando* o *con ella*; la una tiene sentido *declarativo*; la otra, *ejecutivo*. En el primer grupo se incluyen, por ejemplo, los títulos facultativos y las distinciones honoríficas; puede ir unida a una función pública de asesoramiento (Consejos) o ser una mera confirmación jurídica de un reconocimiento social preexistente, como las actuales distinciones honoríficas. (Algo así venían a ser los antiguos privilegios nobiliarios, que si tantos siglos duraron fue porque, como dijo Alcalá Galiano (50), tenían una sólida base, y era esa la *autoridad social* de que, sin embargo de sus abusos, gozaban los nobles, obra de una mentalidad, de una psicología, recibida por estirpe.)

4.7. *Clasificación objetiva*.—En relación con el objeto sobre el que recae se reconocen estos tipos de autoridad:

A) Autoridad de *creación* propiamente dicha: Aportación positiva de algo totalmente inédito o previamente inexistente —obra de arte, literaria, etcétera—; como en un sentido *absoluto*, sólo puede decirse de Dios, de ahí las posibles y frecuentes interferencias con los grupos siguientes.

B) Autoridad de *investigación*: La aportación positiva consiste en mostrar algo que estaba oculto, en hacer *patente* lo *latente* o *actual* lo *potencial*. Existe una extensa gama que va desde el *invento* de algún artificio basado, por ejemplo, en las leyes físicas, hasta el *redescubrimiento* de algo que existió y se perdió. Ejemplo de lo primero puede ser el automóvil o la astro-

(49) Mt. 20, 25-28.

(50) Ob. cit., núm. 19.

nave; de lo segundo, unas excavaciones científicamente dirigidas. Entre invento y creación es donde se dan las interferencias más notables, llegando a ser prácticamente difícil la delimitación (algo análogo a lo que en el terreno jurídico acontece con el Derecho de familia, situado en la frontera entre el público y el privado).

C) *Autoridad de testimonio*: La aportación positiva consiste en la exteriorización de una convicción, en la proclamación de una verdad o realidad. En primer lugar, de este grupo, hallamos la definición religioso-dogmática, de orden sobrenatural; en el orden natural, son destacados ejemplos las pruebas pericial y testifical ante Tribunales o jerarquías administrativas, los dictámenes técnicos, etc. (Reviste singular importancia sociológica en los tiempos que corremos, pues es el sustento de toda *publicidad*; exigible e inexcusable, por tanto, en todos aquellos que tienen en sus manos el manejo de los llamados «medios de comunicación social».)

D) *Autoridad ejecutiva o de gobierno*: Es la *capacidad o competencia, jurídicamente reconocida, para dictar disposiciones con fuerza de obligar*, inherente a la atribución de *potestad de mando*.

Esto nos conduce a otra subdivisión, relativa a la atribución de titularidad. Respecto de la *ejecutiva*, en unos casos, como en el de la patria potestad, la *norma positiva* remite al Derecho natural (vía de *aplicaciones*); en otros, es ella misma, mediante lícitos artificios, y en consideración a ciertos presupuestos de autoridad —superación de pruebas, conducta meritoria anterior, especial formación cultural y humana del Príncipe, etcétera—, la que designa el titular de una función que es de Derecho natural, como el gobierno de la comunidad, determinando así en principio (vía de *determinaciones*) la *legitimidad del mando y la obediencia*.

4.8. *Autoridad y Poder público*.—Sólo en principio, porque la legitimidad presenta otro aspecto: el del subsiguiente *ejercicio*.

Como ya quedó dicho, Fernández Miranda caracteriza la autoridad como el título de legitimación jurídica que la mera fuerza fáctica adquiere al ser respaldada por la fuerza moral. De donde se infiere que la potestad o Poder público debe consistir, para ser legítimo, en una autoridad *cualificada y eminentemente ejecutiva* (51).

(51) Con referencia a la comunidad eclesiástica católica, el Emmo. Cardenal PERICLES FELICI, en su artículo «¿Existe un derecho a la "contestación"?, publicado en *L'Observatore Romano* y que *Ecclesia* en su número 1.425 reproduce, se expresa en:

Para Kuehnelt-Leddihn (52), la contraposición de ambos conceptos no es sino una escisión, una dicotomía, consecuente a la caída de la naturaleza humana. En el orden perfecto, originariamente creado por Dios, la identificación entre *poder* y *autoridad* era indefectible, necesaria. Fue el pecado original el que hizo posible el contingente abuso por parte del hombre de sus fuerzas físicas o anímicas, abdicando de su autoridad para obrar desordenadamente. Por eso cree necesario completar el juicio de Heller, según el cual

«la creencia en el contenido ético-jurídico del mando, que crea la conciencia del deber de obediencia, es el alma de toda autoridad»,

añadiendo, por su parte, que la autoridad implica

«el derecho a la obediencia, garantizado por Dios».

El Poder —dice algo más adelante— es un «atributo interno» del Estado, mas no prueba de suyo la posición de autoridad. Esta se *presume* en todo titular de poder. Presunción *iuris tantum*, pues admite en contrario la prueba de que

«se está empleando la coacción (fuerza física o coacción psíquica por miedo) en beneficio de un *bonum particulare* (mejor, en provecho propio), no del bien común».

los siguientes términos que, salvadas las distancias, tiene una útil aplicación a este punto:

«Los propugnadores de tales contestaciones», para ser coherentes con su fe o engañarse de ser tales, distinguen la autoridad, que admiten en principio, del poder al que se habría dado hoy una nueva dimensión o, mejor —puesto que la *autoridad es por sí misma un poder*—, establecen la distinción entre la *autoridad, que es el poder ejercido por el bien de la comunidad, y ciertas formas o estructuras que sirven más al prestigio del superior que al bien de las sociedad.*

«La temática —como vemos— se ha vuelto *confusa al no distinguir suficientemente el principio de autoridad de su defectuosa aplicación que puede comprobarse en cualquier sociedad humana y en la misma Iglesia, la cual se compone de hombres y no de ángeles.*» (Los subrayados son del autor de este trabajo, no del original citado, y puestos por la íntima relación que esto tiene con lo que se va a tratar, para lo cual conviene no dejarlo de tener presente.)

(52) *Libertad o igualdad. La disyuntiva de nuestros tiempos.* Ed. Rialp. Madrid, 1962, cap. V, 5.

He aquí lo que corrientemente, aunque con cierta impropiedad se conoce por *abuso de autoridad*, y con mayor exactitud, en doctrina jurídico-administrativa, por *desviación de poder*. Por eso Hauriou, al fin de su estudio del «principio de igualdad», va a parar, con plena lógica, al recurso contencioso-administrativo.

Sin emplear la palabra «autoridad», Bertran de Jouvenel (53) habla del *porqué* y *para qué* como esencia de las dos direcciones doctrinales en que se ha tratado el tema de la obediencia al Poder. El primero contempla la *causa eficiente* del *acatamiento* y va a parar a la legitimidad de origen; el segundo, la *causa final*, promoción del bien común, y conduce a la *legitimidad de ejercicio*.

La legitimación originaria es un *acto* solemne, del que nace para el investido una obligación que pudiéramos llamar de *tracto continuo*, la de convalidar aquella investidura con la savia de sus personalísimos valores de sabiduría, de manera que pueda arrostrar airoso el contraste con los del regido, especialmente en el más grave de los casos: en la función conocida en clásica doctrina administrativa por *policía de la libertad*, comprensiva, en amplio sentido, tanto de las *limitaciones* a la *libertad física* o *libre albedrío* —policía propiamente dicha— como de la *orientación* de la *libertad moral*, que viene a identificarse con la clásica acción de *fomento*.

Menéndez Pidal, el gran historiador ya entrado él mismo en la Historia (54), distingue entre *dirigentes* y *selectos*; los primeros, los nobles, los gobernantes, los profesionales en su esfera, «piezas necesarias en el mecanismo de una civilización», eminentes por sus puestos, sobresalen por el escabel; en tanto que los otros, los «creadores de ideas y de mejores formas de vida», «impulsores de la cultura», son eminentes por su mérito, descuellan por su talla; éstos andan dispersos entre el pueblo; aquéllos, reunidos en una tribuna. No hay duda de que estamos ante una plástica demostración de la distinción entre los dos grupos de titulares de autoridad *cualificada*. Pero no podemos quedarnos ahí, contemplándola. Hay que ir a la síntesis, a la coincidencia de ambas condiciones, que es la que ha producido las figuras beneméritas de la Historia. Cuando menos se hace preciso conseguir una estrecha cooperación entre ellas; otra cosa no es más que fomento de subversiones sociales (55).

(53) *El poder*. Ed. Nacional. Madrid, 1956. pág. 40.

(54) *La España del Cid*. Ed. Espasa-Calpe. Madrid, 1956, vol. II, pág. 648.

(55) Puede suceder, y de hecho sucede, que el investido de potestad de mando tenga sometidos a ella sujetos con mayores capacidades humanas, incluso socialmente reconocidas, que él. Pero eso no es más que una *circunstancia* que, principalmente por razones de seguridad jurídica, no anula ni hace decaer aquella potestad, aunque sí puede hacer

«La característica esencial de la *élite* —dice el pensador francés Marcel de Corte (56)— es el conjugar el máximo de comunión y el máximo de diferencia con el inferior.»

En otros términos, orientar debidamente la *superioridad existencial* sin menoscabo de la *igualdad esencial*.

¿Cómo definir esta figura prescindiendo del galicismo *élite*? El embajador Garrigues, en reciente artículo en A B C (57), habla de

«esa estructura de la sociedad humana que llamaríamos naturalmente aristocrática, si la palabra aristocracia no estuviera tan deformada y desnaturalizada».

No deja de ser triste esa servidumbre a la deformidad y desnaturalización de las palabras, porque aristocracia, en puridad, significa *el poder en el mejor*, y eso parece ser siempre deseable. Salvemos el concepto y démosle un sentido cristiano de *servicio a los demás*, o si queremos emplear otra expresión de sentido más actual, *comunicación de valores*. Los selectos, los más responsables por poseerlos en alto grado, vienen obligados a ejercer una autoridad, no al modo del despotismo ilustrado, caracterizado por la soberbia, sino templada por la audiencia y el respeto; no arrogante, aunque sí segura, y sometida a los relevos que Garrigues menciona, fenómeno ya designado por Pareto como «circulación de las aristocracias».

5. CONCLUSIONES

5.1. *Concepto de "principio de autoridad"*.—La *autoridad* quedó configurada anteriormente como un valor complejo o síntesis de valores radicante en el ser humano. Por *principio de autoridad*, en sentido jurídico, podemos entender ahora la *norma fundamental de comportamiento*, cuya formulación podría ser ésta: *Auctoritas servanda sit*, que, desarrollada, significaría:

Toda actuación humana que en alguna manera implique predominio sobre los semejantes, siempre que el sujeto activo obre de modo libre y cons-

nacer una obligación de *audiencia* a los más capaces, antes de la *decisión*, cuya responsabilidad, en todo caso, incumbe al primero.

(56) *L'Homme contre lui même*, Collection Itinéraires. Nouvelles Editions Latines. París, 1962. cap. IV, pág. 109.

(57) *Unos pocos...*

ciente y persiguiendo objetivamente un bien cierto, dentro del ámbito de su competencia —lo que implica el empleo de medios lícitos y adecuados a dicho fin dentro del orden de cosas de que se trate—, debe ser considerada y acatada como fruto de autoridad. Y entonces, o sea cumplidas dichas condiciones, asiste a este sujeto un derecho a que su autoridad —común o cualificada, privada o pública, declarativa o ejecutiva— sea reconocida en la forma adecuada. Esto es así porque semejante derecho lo sería como derivado del más auténtico *derecho fundamental* de la persona humana, suma y compendio de todos los demás, consistente en la *realización existencial más perfecta posible de su esencia humana*.

Desde esta perspectiva la figura de la democracia vendría a tomar un especial sentido: se concebiría como la relativa intervención que a cada persona miembro debería corresponder en la rectoría de una comunidad de acuerdo con la naturaleza de ésta y la ponderada valoración de sus fuerzas intelectuales y morales. ¿Que para esto hay que recurrir en la práctica a las presunciones? De acuerdo; pero sin desorbitarlas con artificiosidades (58).

Por consiguiente, la norma positiva deberá también estar concebida de tal manera que permita, en la generalidad de los casos, siguiendo siempre los dictados de la prudencia, tal reconocimiento, de modo que, siempre observada la escala de valores, pueda aquel pronunciamiento convertirse en principio operativo. (Ejemplo práctico lo tenemos en la preceptividad de ciertos *dictámenes*, aun cuando éstos no fueren vinculantes: Consejo de Estado, Ministerio Fiscal —autoridad declarativa, pública y cualificada—; en las *pruebas pericial* —declarativa, pública o privada, cualificada— y *testifical* —autoridad privada, común de ordinario, aunque también puede ser cualificada (testigos de «calidad») —, todas sometidas a la valoración de quien ostenta otra autoridad, cualificada y ejecutiva, etc.)

Cuando la Ley otorga potestad de mando, cada acto de ejercicio de éste se presume, como regla general, animado por la autoridad del *titular* de aquélla. Cabe prueba en contrario, no siéndolo suficiente los meros errores

(58) Cualquier ejemplo, tomado de la vida cotidiana, puede corroborar estos enfoques. Capacidad y virtud son necesarias en todas las esferas, con la consiguiente y proporcional autonomía. La misión del ingeniero agrónomo director de una explotación no consiste en absorber la personalidad, técnica y humana, del mecánico que maneja o repara el tractor; ni la del jefe de la oficina, la de la mecanógrafa. Debe, eso sí, saber valorarlas; pero no, como dice una vieja máxima militar, «ceñir al inferior». Y así esto es evidente en este ámbito, que es el de las *potestades domésticas* —incluida la administrativa, privada o pública— regidas primordialmente por el principio de subordinación jerárquica y disciplinaria, tanto más en la *relacional*, en que la superioridad carece de aquel acusado signo formalista.

circunstanciales, sino los intrínsecamente graves o reiterados, la mala fe o la desviación de poder. En tanto que esta prueba no se produzca en la forma más adecuada a cada caso, la obligación de obedecer permanece intacta, y más grave es la desobediencia cuanto más necesaria sea para el buen orden social la potestad jurídica conferida.

5.2. *Relación con el principio de igualdad legal.*—En relación con el principio de «igualdad ante la norma», la conclusión es clara. Si a éste toca garantizar jurídicamente el *punto de partida, el mínimo inderogable y exigible de realización de la persona humana, eliminando ventajas y desventajas en cuanto resulten atentatorias contra la esencia misma, contra lo necesario*, al «principio de autoridad» corresponde la misión de *reconocer y exaltar lo contingente: aquel mayor grado de perfectibilidad que en dicha realización haya alcanzado cada una*, y de este modo, más o menos directamente, impulsar a los individuos, o en su caso Corporaciones, a que sus aportaciones resulten lo más positivas que quepa para el bien común. Esto viene a enlazar con la acción hoy conocida por *promoción*. Estamos en presencia de dos principios complementarios. De la complementariedad que desde el principio perseguíamos. De la otra hoja de la tijera; tijera de podar, porque la labor del Derecho es, en su mayor parte, labor de poda; poda de lo que sobra para favorecer el crecimiento de lo restante.

«Un régimen fundado sobre la igualdad jurídica entre los hombres —dice Gustave Thibon (59)— necesita ser incesantemente compensado y purificado por un severo acrecentamiento de las desigualdades morales.»

De donde también, como corolario, se infiere que la más legítima, la respaldada por razón de mayor peso entre las desigualdades humanas *existentiales* admisibles —podrá haber otras basadas en motivos adjetivos, como oportunidad o seguridad—, es la derivada de los distintos grados de autoridad de que son portadores los hombres.

(59) Ob. cit., núm. 25. Es preciso tener en cuenta el contexto de esta frase, puesta por vía de «Conclusión» al capítulo titulado «Sobre la igualdad y la problemática de las clases», a todo lo largo del cual campea la idea de que el mantenimiento del prestigio necesario al titular de un alto puesto rector es mucho más difícil en una sociedad de signo igualitario y gran movilidad, que en una organizada a base de «clases».

5.3. *Crisis del principio*.—Por quiebra o crisis del principio de autoridad hay que entender, en sentido lato, toda anomalía, todo estado patológico en las relaciones autoridad-poder. Cabe distinguir tres supuestos característicos:

Primero. Autoridad sin mando. No es el más corriente; sin embargo, puede darse; es cuando el titular de la potestad, aun conservando su idoneidad autoritaria, se abstiene de tomar decisiones ejecutivas en casos en que a ello vendría obligado por fallo de la voluntad. La solución es clara: la autoridad no es plena, sino defectiva, por ausencia de una de las virtudes cardinales, la *fortaleza*.

Segundo. Poder sin autoridad. Es el ejercicio caprichoso o desviado de sus fines, de las facultades dominicales, el mando despótico. Conviene advertir que la misma *autocracia* no lo es de por sí, ya que puede estar respaldada por auténtica autoridad, pero está muy cerca.

Tercero. Poder legítimamente ejercido, esto es, respaldado por autoridad, pero desacatado. Es la llamada *crisis de obediencia*. La condición humana es proclive a la insumisión como efecto de su tendencia a la autonomía de la voluntad, por lo que la obediencia sin ninguna violencia, al menos interna, no es lo más frecuente en la práctica. Pero no se trata ahora de eso, sino de la resistencia consecuente a la falta de *reconocimiento* de la autoridad formalmente constituida, en cuya motivación cabe todavía subdistinguir: que obedezca a uno de los dos supuestos anteriores, en cuyo caso es fundada, o a error o mala fe, en cuyo caso asiste al titular de la potestad toda la razón para hacerse acatar, empleando, si preciso fuera, los medios coercitivos proporcionados.

Naturalmente, esto es un esquema. En la práctica, las cosas son más complejas, tanto por la interferencia de dos, o aun de los tres supuestos, como de los factores pasionales, ideológicos, socio-económicos, etc. En todo caso el fenómeno de «crisis de autoridad» se manifiesta en que se ponen a discusión temas hasta entonces controvertidos y se someten a crítica principios de actuación antes aceptados como buenos.

En los actuales momentos, por ejemplo, la crisis —innegable— no estriba en una *negación del principio*, sino en su *socialización*; en una pretendida *subversión de la titularidad*, desplazada a la «base» social o comunitaria, presuntivamente «carismatizada», relegando a la «cabeza» a un papel de órgano ejecutivo o poco más; de ahí la «contestación».

5.4. *Aplicación práctica.*—Bajemos ahora de las nubes de la especulación, tan poco útil si en ellas se permanece, para proyectar todo lo dicho aquí sobre esa escena, tan cotidiana como simbólica, del «señor de la ventanilla» frente al «señor de la cola» (*señores* ambos, porque todo hombre cabal, mientras no se degrade a sí mismo, lo es en algún modo).

El primero, el *funcionario* en todos sus escalones —desde el que dicta la disposición que agota la vía administrativa hasta el conserje que, con todas sus consecuencias preclusivas, cierra la puerta a determinada hora—, lleva sobre sus hombros la potestad pública, a la que ha de *animar* —¡sabia doctrina de la *personalización del Poder!*, porque los sistemas son indispensables como mínimo básico, pero quien resuelve en definitiva es la autoridad del hombre—, con su autoridad humana, legalmente cualificada. Y ante él, el *administrado*, con las potestades que el ordenamiento, en un Estado de Derecho, le otorga, y que a lo que ha de aspirar, en definitiva, no es precisamente *a ser considerado igual a los demás de la cola, sino a que le sea reconocido el grado de autoridad con que apoya su pretensión*, lo que equivale en la práctica a que se *motive* debidamente la resolución correspondiente.

En épocas de normalidad la autoridad es habitualmente reconocida, y las *explicaciones* muy frecuentes o prolijas más bien tienden a debilitarla que a reforzarla. Mas en circunstancias de crisis sucede lo contrario; que, como a cualquier organismo enfermo, le vienen muy bien ciertas sustancias que desequilibrarían un organismo sano. La terapéutica en este caso es la *autoridad de razón*. Uno de nuestros más jóvenes valores universitarios, el catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Oviedo, doctor don Juan Luis de la Vallina, ha tratado recientemente este tema en un libro tan breve como jugoso, y que todo funcionario debería consultar antes de tomar una resolución (60).

La sólida motivación del acto administrativo constituye el más eficaz correctivo, por lo que a la potestad relacional atañe, de esas crisis de autoridad en que tan pródigo es este mundo nuestro, lleno de incertidumbres y —como natural reacción— de hipótesis fascinantes destinadas a explicarnos por qué tantas cosas van mal.

A estas alturas resulta insostenible seguir oponiendo el principio «de ra-

(60) «La motivación del acto administrativo», Eds. ENAP, colección «Estudios administrativos», núm. 31, 1967.

zón» al «de autoridad». Este sin aquél no puede existir. Otra cosa sería una pura apariencia engañosa, una moneda falsa, un pseudo-utoritarismo.

«El problema —dice Raimundo Spiazzi (61)— probablemente está en volver de verdad a las vías de la razón. La razón no debe dar miedo: es un reflejo del Logos eterno. Si es razón auténtica lo es como participación del hombre en la verdad de Dios.»

Y la autoridad del hombre —podemos añadir— lo es tanto en cuanto imagen y semejanza de la autoridad de Dios.

JESÚS VALDÉS Y MENÉNDEZ VALDÉS

R É S U M É

L'introduction essaie de distinguer "a priori" la différence conceptuelle entre "autorité" et "pouvoir". Dans la pression nécessaire que cette dernière exerce sur la base sociale, il existe certaines différences, que cette base expérimente au niveau administratif. Ceci amène constamment au premier plan les principes généraux d'autorité et d'égalité devant les règles. La combinaison de ces deux principes est le but final de ce travail.

Il s'agit de préciser ensuite ce qu'on entend actuellement par Principe général de Droit.

Les termes "égalité" et "inégalité" sont métajuridiques. Le principe de "l'égalité devant la loi" a une évidente origine historique qui en a fait un principe politique, toujours en vigueur de nos jours. Essayer de préciser ses limites, de le définir avec une rigueur scientifique, cela représente pour nous un problème similaire à la quadrature du cercle ou à la pierre philosophale juridique. Il faut partir de la base que la réalisation existentielle de l'essence humaine est un immense éventail de différenciations. Le principe d'égalité surgit de l'essence, et a comme axe les droits naturels, fondamentaux inhérents à tout être humain. Mais il est lui-même très incomplet: il ne peut, ou il ne doit, en toute justice, procéder sans un complément qui s'oriente vers les différences de réalisation existentielle, individuelle, de chaque personnalité humaine, dans ce qu'elles ont de juste et de positif.

Les caractères essentiels de l'autorité sont la liberté, la conscience, la res-

(61) «Autoridad, razón e "ímpetu carismático"», en *L'Osservatore Romano*, reproducida por *Ecclesia*, núm. 1.428.

ponsabilité; la supériorité dans quelque ordre de choses. En conséquence, l'autorité est la capacité de procurer des apports positifs; mais dans un sens intégral, c'est à dire en tant que syntèses des vertus dianoéthiques ou politiques, et des éthiques cardinales ou si non théologiques. Combinaison à laquelle on pourra toujours appliquer, malgré sa complexité, l'échelle de valeurs, quant à la reconnaissance qui peut être simplement sociale ou juridique, et qui se manifeste en honneur ou dignité, commune ou élémentale, ou bien qualifiée.

La reconnaissance juridico-formelle peut procéder d'une autorité simplement déclarative, ou d'une autorité exécutive, avec attribution de puissance de commandement. Celle-ci a son origine dans le Droit naturel, par voie d'applications ou de déterminations, ce qui l'unit au problème de la légitimité d'origine et d'exercice, aussi bien dans le domaine public que dans le privé.

Le principe d'autorité doit être défini comme la norme fondamentale de comportement juridique dont l'axe est l'autorité, précédemment configurée: "Auctoritas servanda sit." Tout homme a droit à ce que soit reconnu son niveau d'autorité, fruit de la réalisation existentielle de son essence.

La crise du principe d'autorité comprend trois hypothèses ou types: autorité —potentielle— avec abdication du pouvoir; pouvoir non appuyé par l'autorité, despotique ou dévié; pouvoir dûment appuyé par l'autorité, mais illicitement méconnu, irrévérent ou crise d'obéissance.

Dans le domaine administratif, la thérapeutique la plus efficace contre la crise d'autorité n'est autre qu'une énergique augmentation de la motivation des actes et des dispositions.

S U M M A R Y

The first part points out "a priori" the conceptual difference between "authority" and "power". In the necessary pressure that the latter exercises over the social basis there are certain differences which are experienced by power on an administrative level. This brings constantly to the fore the general principles of authority and of equality unto the rule. The conjugation of both is the final goal of the work.

Then the author goes on to determine exactly what is understood today by the general principle of Law.

The terms "equality" and "inequality" are metajudicial. The principle of "equality unto the Law" has a very clear historic origin when it was considered as a political principle and today this is still the case. Trying to

trace its limits, to define it with scientific rigour, is like trying to draw a square circle or find a juridical philosopher's stone. One must start from the basis that existentialist realization of the human essence is an immense fan of differentiations. The principle of equality comes from essence, and its axis is formed by natural, fundamental rights, inherent to every human being. But, in itself it is incomplete; it cannot, or must not, in justice, act without something that points to the differences of existentialist, individual realization of each human personality, in all that is just an positive.

Essential features of authority are freedom, conscientiousness, responsibility, superiority. Consequently, authority is made up of positive contributions; but in an integral sense, that is, as a synthesis of virtues, either dianoethical or political, with the cardinal ethics or, in its particular case, theological ethics. This forms a combination to which the scale of values will always be applicable, in spite of its complexity, with regard to a recognition which can be merely social or juridical, and which becomes manifest in honour or dignity, be they common or elemental, or qualified.

The juridical formal recognition may be of a merely declarative authority, or with a ruling power of control, an executive authority. The latter comes from natural Law, either by way of applications or of determinations, which links up with the problem of legitimacy of origin and of practice, in both public and private spheres.

The principle of authority means the fundamental standard of juridical behaviour that has authority as its axis, defined earlier as: "Auctoritas servanda sit." Every man has the right that his own degree of authority be recognized, as fruit of the existentialist realization of his essence.

The crisis of the principle of authority has three suppositions or types: authority —potential— with abdication of command; power not backed up by authority, despotic or out of control; power properly backed by authority, but illicitly unknown, disrespected, or a crisis of obedience.

On an administrative level, the efficient therapeutics against the crisis of authority is none other than an energetic increase of the rationalization of acts and dispositions.

